

LA

POLITIQUE BUDGÉTAIRE EN EUROPE

LES FORCES PRODUCTIVES DE LA FRANCE

Par MM. : P. Baudin, P. Leroy-Beaulieu, A. Millerand, Roume, J. Thierry, E. Allix, J.-C. Charpentier, de Peyerimhoff, P. de Rousiers, Daniel Zolla.

1 vol. in-16. . . . . 3 fr. 50

Principaux ouvrages des collaborateurs du présent volume.

GEORGES BLONDEL

Etudes sur les populations rurales de l'Allemagne et la crise agraire. Larose, 1897, XII-524 pages in-8° avec cartes et plans. (Traduit en allemand et en russe.)

L'essor industriel et commercial du peuple allemand, 3e édition, 1900. XX-501 pages in-12 (traduit en japonais).

La France et le marché du monde. Larose, 1901, XI-164 p. in-12.

La politique protectionniste en Angleterre, un nouveau danger pour la France. Lecoffre, 1904, XV-161 pages in-8°.

L'éducation économique du peuple allemand. Larose, 2e édition, 1909, XXIV-154 pages in-12.

ANDRÉ LEBON

L'Angleterre et l'émigration française sous la Révolution, Plon.

Etudes sur l'Allemagne politique. Plon, 1890.

Cent cas d'histoire intérieure. Colin, 1898.

La politique française en Afrique. 1896-98, Plon, 1902

Recueil des Instructions aux ambassadeurs et ministres de France depuis les traités de Westphalie jusqu'à la révolution française. Bavière, Palatinat et Deux-Ponts. Félix Alcan.

Sous le pseudonyme d'André Daniel, l'année politique de 1880 à 1890, Charpentier.

RAPHAEL-GEORGES LÉVY

Les conversions de rentes. 1 vol. in-12 (Léopold Cerf), 1886.

Les finances russes ; le passé, le présent, l'avenir. (*Annales de l'Ecole des Sciences Politiques*, 15 avril 1892.)

Les finances de l'empire d'Allemagne. (*Revue des Deux Mondes*, 1er avril 1895.)

La Dette Anglaise (*Revue des Deux Mondes*, 15 septembre (1898).

Déficits et excédents des budgets européens. (*Revue des Deux Mondes*, 1er septembre 1903.)

Finances de guerre : Russie et Japon. (*Revue des Deux Mondes*, 1er juillet 1904.)

Le budget radical anglais. (*Revue politique et parlementaire*, 8 octobre 1909.)

Les finances ottomanes : les deux premiers budgets constitutionnels. (*Revue des Deux Mondes*, 15 février 1910.)

Les tendances nouvelles de la Législation fiscale depuis 50 ans. (Rapport général au congrès des sciences politiques de 1900.)

ARTHUR RAFFALOVICH

Le marché financier de 1891 à 1909. 19 volumes, F. Alcan.

Les finances de la Russie depuis la dernière guerre d'Orient, 1883.

Les finances de la Russie, 1887-1889.

Le Rouble de 1768 à 1896.

Trusts, Cartels et Syndicats, 2e édition, 1903.

Les crises commerciales et financières depuis 1889, 1 vol., 1900.

ÉMILE LOUBET, S. A. HUSSEIN HILMI PACHA, ANDRÉ LEBON
GEORGES BLONDEL, RAPHAEL-GEORGES LÉVY
A. RAFFALOVICH, CHARLES LAURENT, CHARLES PICOT, H. GANS

LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE EN EUROPE

LES TENDANCES ACTUELLES

Conférences organisées à la Société des anciens élèves de l'École libre des Sciences politiques.

LES FINANCES DE L'EMPIRE ALLEMAND ET LA RÉFORME DE 1909. — LA RÉFORME FINANCIÈRE EN TURQUIE. — L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE FINANCIÈRE ANGLAISE ET LA CRISE RÉCENTE. — L'ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE EN RUSSIE. — ÉTUDE COMPARATIVE DU BUDGET DE LA FRANCE ET DE CES BUDGETS.

FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR
108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, PARIS

1910

LA

POLITIQUE BUDGÉTAIRE
EN EUROPE
LES TENDANCES ACTUELLES

PRÉFACE

Les conférences réunies dans ce volume ont été organisées cette année par la section de finances et de législation de la Société des Sciences politiques : elles sont la continuation de l'œuvre commencée, il y a deux ans, par l'étude des « Forces productives de la France ».

Nos prédécesseurs avaient pensé qu'il y aurait un véritable intérêt à examiner « quelques-unes des questions qui se posent, pour la production nationale, soit dans le domaine de l'agriculture, soit dans celui de l'industrie, de la marine marchande, du commerce d'exportation ou des colonies ». Le succès qu'eurent ces réunions, l'accueil qui fut fait à la publication de l'ouvrage de la Société

P. B. — a

nous ont conduits à poursuivre l'œuvre entreprise.

En étudiant ces importantes questions[1], nos éminents présidents et conférenciers ont reconnu que l'essor de la France, ralenti par deux causes, l'une d'ordre physique, l'autre d'ordre social, n'en était pas moins facile à constater, si nous examinions attentivement la place que les qualités d'intelligence, de caractère et de goût avaient donnée aux Français dans la concurrence universelle. M. Paul Leroy-Beaulieu n'ajoutait-il pas : « Il ne faut pas oublier que des pays comme l'Autriche et l'Italie, dont l'un a une population supérieure à la France et l'autre une population qui tend à s'en rapprocher, ont un commerce extérieur qui est à peine la moitié ou le tiers du commerce extérieur de celui de la France ? »

Après cet examen intérieur, ne devons-nous pas nous tourner vers l'étranger, et au

1. *Les Forces productives de la France*, Alcan, 1909 (La productivité de l'agriculture et les problèmes sociaux. La concentration industrielle et le sort des classes ouvrières. La marine marchande. Le commerce extérieur et les agents de son développement. Les forces nouvelles en formation dans l'Afrique du Nord), par P. Baudin, P. Leroy-Baulieu, Millerand, Roume, J. Thierry, Allix, J.-C. Charpentier, de Peyerimhoff, P. de Rousiers, Daniel Zolla.

moment où les tendances des budgets attirent l'attention de tous, n'était-il pas intéressant et instructif de grouper une série d'études sur cette partie des finances publiques ? Pour étudier la force financière des États, aussi importante que la force militaire, car négliger l'une peut avoir des conséquences aussi funestes que ne pas tenir compte de l'autre, ainsi que l'affirmait le prince de Bülow à la tribune du Reichstag, la Société des Sciences politiques nous a paru le centre le plus désigné : hommes d'État, économistes et financiers, diplomates et politiques s'y rencontrent en nombre tel que nulle autre association en France ne lui est comparable á cet égard. Aux invitations faites par notre président, M. Paul Deschanel, il a été répondu avec un empressement qui a été pour nous un grand honneur et un précieux encouragement. Nous tenons à remercier ici les éminents présidents et conférenciers, qui sont venus prendre la parole dans l'amphithéâtre de l'École, et qui ont bien voulu participer à ces travaux dans l'intérêt le plus élevé de la science financière.

Ils sont tous venus apporter le fruit de leur expérience, les résultats de leurs études, pour éclairer ces problèmes budgétaires devenus si difficiles dans les États les plus importants comme pour les nations à finances plus ou moins prospères.

Depuis quelques années, en effet, le problème de l'équilibre budgétaire s'est posé plus que jamais à l'attention des gouvernements.

Si nous recherchons les causes de cette situation nouvelle, nous constatons que les dépenses publiques, loin de suivre une marche parallèle à l'accroissement régulier et normal des recettes, ont augmenté dans une proportion beaucoup plus rapide que ces dernières. Et cependant, étant donné l'accroissement de la population et le développement qu'a pris la richesse publique depuis un demi-siècle, il semblait qu'une marge suffisante existait pour qu'une augmentation des dépenses n'entraînât pas une rupture d'équilibre.

Ainsi les statistiques nous montrent que la population de notre continent s'est élevée de 312 à 392 millions d'habitants de 1875 à 1900,

et ce chiffre se trouve aujourd'hui largement dépassé. Sans vouloir rechercher si la richesse, si les forces contributives se sont développées en raison directe de cet accroissement de la population, nous pouvons affirmer toutefois qu'elles ont augmenté dans des proportions telles que l'équilibre aurait dû être maintenu. Il n'en est rien. Dans tous les États, même les plus solides et les mieux administrés, les cadres des budgets ont été débordés par diverses catégories de dépenses, dont l'apparition presque simultanée a bouleversé les comptes les mieux établis. Ce sont d'une part les dépenses nécessitées par la politique des armements, formidable prime d'assurance atteignant plusieurs milliards de francs, de l'autre les dépenses sociales — assurances ouvrières, augmentation des traitements et pensions — et enfin, dans certains pays, la politique industrielle du gouvernement, qui se soldent par des frais généraux de plus en plus élevés.

Ainsi les dépenses publiques de l'Europe sont passées de onze milliards en 1875 à plus de vingt-cinq milliards de francs aujourd'hui,

et les dettes publiques se sont accrues considérablement, non seulement par suite de l'achat d'un domaine industriel, mais surtout à cause des déficits. Pour remédier à cet état de choses incompatible avec une bonne gestion des finances publiques, d'importants projets de réforme ont été élaborés, discutés, dans certains cas même, réalisés.

La France connaît elle-même de sérieuses difficultés budgétaires à l'heure présente; nous avons donc pensé qu'il pouvait être utile, au point de vue politique, économique, financier, d'étudier les solutions adoptées par les Parlements étrangers, et, pour être avertis de la force financière de nos allié, amis et concurrents de faire connaître une des meilleures bases de leur crédit, leur politique budgétaire et ses tendances actuelles.

*
* *

Dans cette étude des difficultés budgétaires l'Allemagne attire de suite l'attention. L'Empire allemand vient, en effet, d'accomplir une réforme financière qui, par son ampleur

même, est sans précédent dans l'histoire de ses finances publiques.

L'œuvre accomplie depuis la fondation de l'Empire a été une œuvre de défense nationale et de politique extérieure encore plus qu'une œuvre économique et sociale. C'est ce point que nous avons voulu mettre en lumière par l'analyse de la crise budgétaire allemande. Et le prince de Bülow ne se trouvait-il pas en face de ces réalités vivantes et permanentes, lorsqu'il disait au Reichstag, il y a un an et demi : « Quiconque envisagera le développement de l'Empire dans son ensemble, comprendra qu'un point a été négligé, ajourné ou traité d'une main plus légère que nous ne le ferions aujourd'hui. Je fais allusion au côté financier. Au commencement sont apparus les milliards de l'indemnité de guerre, et ils écartaient de nous tout souci ; ensuite la prodigieuse expansion économique, la confiance dans le développement énorme de la richesse ont augmenté peut-être encore notre insouciance. On vivait des temps pleins d'espérance, regardant toujours en avant et mettant sans souci et avec confiance toutes les charges

sur les épaules de l'avenir. Ces épaules sont devenues nos épaules, et maintenant nous nous trouvons devant la lourde tâche de justifier cette confiance et cette insouciance des temps passés. »

L'Allemagne a donc été la première à souffrir de ces grandes dépenses d'armements, imposées successivement à ses alliés et indirectement aux autres peuples. L'Empire veut conserver vis-à-vis de l'Europe et du monde cette prépondérance morale et matérielle que les succès de sa fondation lui ont incontestablement donnée.

C'est ainsi que par suite d'une organisation financière défectueuse, le gouvernement impérial a fait des appels incessants au crédit qui ont chargé l'Empire d'une dette de six milliards de francs, provenant de dépenses militaires principalement.

Aussi le chancelier pouvait-il affirmer que, les conditions de production étant devenues plus onéreuses, la faculté de concurrence en était influencée et il ajoutait : « Si nous continuons notre politique d'emprunts, si tout reste dans l'ancienne ornière, nous mettons en dan-

ger notre dignité, notre sécurité, notre paix ; nous compromettons notre paix, car la force financière est exactement aussi importante que la force militaire. »

Afin de restreindre l'augmentation de la dette, une réforme financière était nécessaire ; il fallait instituer un amortissement suffisant et régulier, tant pour le passif actuel que pour les emprunts futurs, assurer l'équilibre budgétaire d'une façon durable, et établir sur de nouvelles bases les rapports financiers entre l'Empire et les États confédérés.

Pour ces raisons, il était indispensable dans cette étude d'analyser d'abord les difficultés budgétaires allemandes et d'examiner ensuite la solution adoptée, solution qui n'a pu satisfaire aucun parti politique. C'est un spécialiste des finances allemandes, M. Henri Gans qui a bien voulu accepter cette tâche difficile ; grâce à une clarté et une méthode auxquelles tous ont rendu hommage, M. Gans, a su rendre instructif un exposé aride et délicat. L'exposé financier du conférencier a été complété par M. Georges Blondel, professeur à l'École des Sciences politiques, qui a apporté, dans la

présidence de la conférence, le fruit de sa grande expérience des questions allemandes. Il s'est attaché à mettre en lumière le côté politique de la réforme de 1909.

L'étude des difficultés budgétaires du Royaume-Uni ne présentait pas un moindre intérêt que celle des finances de l'Empire allemand. Nous nous trouvons en face d'une grande crise politique et financière. Si, en Allemagne, le prince de Bülow a été obligé de se retirer devant un vote du Reichstag, ici c'est une lutte ouverte entre la Chambre des Communes et la Chambre des Lords. Le motif est toujours le même : l'accroissement des dépenses et la nécessité où se trouve le gouvernement d'obtenir de nouvelles sources de revenus.

M. Charles Picot, Directeur de la Société générale de crédit industriel et commercial, a présenté le tableau de la crise budgétaire anglaise : avec toute l'autorité que lui donnent ses études du système fiscal anglais, ce distingué conférencier nous montre comment peu à peu, par une sorte de fatalité, le gouvernement anglais est arrivé à dépenser plus

qu'aucun autre pays pour son armée et sa marine, plus de quinze cents millions de francs par an ; et comment le gouvernement, commençant l'œuvre d'assistance sociale inaugurée par l'Allemagne et la France, a inscrit à son budget plus de deux cents millions pour les pensions de vieillesse.

Le Chancelier de l'Échiquier a dû prélever plus de trois cents millions d'impôts nouveaux, les plus-values régulières ne suffisant plus à couvrir les dépenses. Mais M. Lloyd George a réparti cette surcharge, entre les impôts directs et les impôts indirects, de telle sorte qu'on ne peut dire qu'il ait manqué à la tradition des Chanceliers qui l'ont précédé. M. Charles Picot passe en revue chacun des impôts pendant le dernier demi-siècle, et de cette analyse il ressort que la proportion entre les taxes directes et les taxes indirectes a toujours été améliorée au profit des classes du pays les moins aisées. La politique de l'amortissement est toujours en honneur, bien que les crédits affectés à « la charge permanente de la dette » aient été réduits, et grâce à cette politique le Royaume-Uni peut encore

effectuer une dépense extraordinaire de cinq milliards de francs tous les vingt-cinq ans. L'étude que M. Picot fait des droits de succession, la comparaison qu'il établit entre les sommes prélevées par le fisc en France et en Angleterre, contribueront à détruire certaines erreurs. M. André Lebon, ancien ministre, Président de la compagnie des Messageries maritimes, avec toute l'autorité de sa haute expérience en ces questions à la fois constitutionnelles et financières a dégagé la philosophie de cette crise et de cette réforme. Comme M. Charles Picot, M. André Lebon est persuadé que les Anglais continueront à « traiter avec résolution et pondération ces graves questions financières qui s'imposent à l'attention des peuples du monde entier. »

Après avoir examiné les difficultés budgétaires de l'Angleterre et de l'Allemagne, deux grands pays d'Occident, il était indispensable de se tourner vers l'Orient, et de pénétrer les finances de cet immense empire mi-européen, mi-asiatique qu'est la Russie. Cette grande nation a été aussi secouée

par une crise politique violente, et il était du plus haut intérêt de connaître le budget de la Russie dans l'ancien, dans le nouveau régime, et de fixer les charges résultant de la guerre russo-japonaise. Il y a là une évolution plus particulièrement intéressante pour la France alliée de la Russie. L'examen de la force financière de ce pays est en outre une étude pratique, puisque les Français possèdent une grande partie de la dette publique russe. C'est ce que constatait M. Arthur Raffalovich, correspondant de l'Institut de France, dans la conférence qu'il a bien voulu faire sur l'évolution budgétaire en Russie et il ajoutait : « Les Russes se réjouissent de tout effort, de toute tentative faits sérieusement pour apprendre à les mieux connaître. Ils savent apprécier les sympathies et l'assistance efficace de la nation française à laquelle ils sont unis par des liens si étroits. »

L'étude de ce distingué conférencier comprend une revue de la législation budgétaire de 1861 à 1905, avec l'analyse des idées financières des principaux ministres des finances, MM. de Reutern, Wischnegradsky, Witte,

Kokowzeff. Cette analyse conduit à l'examen du budget de cette année, et, dans une série de chiffres, de comparaisons tout à fait instructives, M. Raffalovich nous indique comment la Russie a modifié son budget, d'une part à la suite de la grande guerre qu'elle a dû soutenir contre le Japon, et d'autre part pour satisfaire aux desiderata de la Douma. Un effort considérable a été effectué. Trois questions essentielles attiraient l'attention : les chemins de fer, la question agraire, le coût de la guerre russo-japonaise ; trois chapitres y sont consacrés spécialement, et ces questions sont traitées avec tous les détails utiles. Des tableaux annexes précisent certains points de l'activité économique de la Russie dans ses relations avec les pays étrangers.

M. Émile Loubet, ancien Président de la République française, nous a fait le grand honneur de présider cette conférence. La part prépondérante qu'il a prise dans la consolidation des bons rapports entre la France et la Russie, tout cet utile travail qu'il a accompli dans la politique financière de notre pays, comme président, pendant de longues années,

de la commission des finances du Sénat, nous ont permis de penser qu'il voudrait bien accueillir notre demande, assurés que nous étions de l'attention, du goût particulier que porte M. Émile Loubet aux questions qui peuvent accroître les forces financières, et par suite la grandeur du pays.

Dans une allocution du plus haut intérêt, M. Émile Loubet a insisté sur l'évolution de la propriété foncière de l'Empire russe, et, rappelant une conversation qu'il avait eue, il y a quelques années, avec S. M. l'empereur Nicolas II, a expliqué les intentions du gouvernement russe et les progrès déjà réalisés.

Notre étude aurait pu être limitée à ces trois grands pays. Mais nous avons voulu, dans un ordre d'idées un peu différent, consacrer un chapitre à la réorganisation des finances ottomanes. Le choix d'un pareil sujet nous était dicté par l'attrait que présente pour nous l'œuvre entreprise par un Français et appelée à avoir une répercussion considérable sur la politique des Balkans. Ce sont encore, avec les anciens désordres, les dépenses militaires qui donnent le plus de difficultés à M. Charles

Laurent, premier président honoraire de la Cour des Comptes, chargé d'une mission auprès du gouvernement impérial ottoman. Pouvions-nous hésiter à traiter cette question, alors que M. Charles Laurent avait bien voulu accepter, sur la demande de notre président, d'exposer ce sujet à l'École des Sciences politiques ; et alors que S. A. Husseïn Hilmi Pacha, ancien grand vizir de l'Empire ottoman, qui a contribué à l'établissement du premier budget régulier, avait daigné accepter de présider cette conférence ?

M. Charles Laurent indique les anciens errements, fixe les ressources et les dépenses actuelles nécessaires, tout en pénétrant les moindres détails qui présentent une utilité pour un sujet si complexe. Cette conférence est comme l'exposé le plus substantiel qui ait été fait de la situation financière et budgétaire de l'Empire ottoman. S. A. Husseïn Hilmi Pacha, en remerciant M. Charles Laurent, a montré les progrès à réaliser, particulièrement dans l'administration du recensement qui, dans bien des cas, ne peut encore fixer le nombre exact des habitants d'une province.

*
* *

Mais notre but n'a pas été seulement de soumettre aux lecteurs des études très documentées : nous désirions que de l'œuvre entreprise se dégageât un enseignement utile. M. Raphaël-Georges Lévy, professeur à l'École des Sciences politiques, a bien voulu se charger de tirer les conclusions que suscitent ces conférences, et montrer plus particulièrement la situation de la France vis-à-vis de ces puissances.

Il est peu d'études aussi instructives que la comparaison des budgets faite par M. Raphaël-Georges Lévy, et dans leurs dépenses et dans leurs recettes. Il nous montre quelles sont les ressources principales des grands pays, et, en groupant les chiffres avec toute la science utile, bien des erreurs disparaîtront. Ainsi l'Allemagne prélève moins qu'aucune autre des grandes nations sur les objets de consommation, elle a donc encore là une marge intéressante qu'il ne faut pas oublier pour porter un jugement sur sa situation financière.

De même, c'est un tableau indispensable à connaître que celui des dépenses de la défense nationale, de la dette, des pensions, en comparaison des forces contributives de chaque pays. Là encore l'Allemagne occupe une position avantageuse, étant donné le magnifique développement de la population et de la richesse de l'Empire.

S'élevant au-dessus des considérations techniques, M. Raphaël-Georges Lévy caractérise ainsi les budgets actuels et la situation financière des quatre pays étudiés. « Chez certaines nations modernes cette situation tend même à devenir un des facteurs de la politique intérieure, en ce sens que le législateur ne demande plus à l'impôt les ressources nécessaires à l'équilibre du budget et à la couverture des seules dépenses, qui jadis étaient considérées comme publiques, mais que, étendant démesurément les attributions de l'État, il lui fournit les moyens d'exécuter une série d'entreprises, d'assurer des services, d'exploiter certaines industries, de fournir des secours à certaines catégories de la population, en opérant sur la fortune d'un petit nom-

bre de citoyens des prélèvements qui cessent d'être des taxes fiscales. »

C'est une véritable lutte qui est engagée entre le contribuable et l'État, dont l'intervention se fait de plus en plus sentir dans le domaine économique. « Les conséquences n'en apparaissent malheureusement pas clairement à la masse des contribuables qui ne sait ce qu'est un budget, et qui n'est pas capable d'aller rechercher dans la complication des comptes nationaux les répercussions de mesures économiques ou plutôt anti-économiques. »

C'est ainsi que M. Raphaël-Georges Lévy dégage peu à peu toutes les leçons résultant de ces études avec l'autorité qui s'attache à ses travaux.

Le lecteur trouvera annexés à ces conclusions les budgets résumés de l'Allemagne, de l'Angleterre, de la France, de la Russie et de l'Empire ottoman : nous avons, en effet, pensé qu'il ne serait pas sans intérêt, pour mieux apprécier la position relative de chacun des chapitres de recette ou de dépense, de donner les comptes de ces grandes nations.

Il ressort de l'étude attentive de ces comptes

que, pour rétablir l'équilibre budgétaire, on recourt dans une large mesure au relèvement des droits qui frappent les objets de consommation à l'usage des masses. Il est évident que, même dans les pays les plus riches, dans ceux où la population pourrait, semble-t-il, supporter de plus lourdes charges sous forme d'impôt direct, l'équilibre des budgets n'est possible que si les contributions indirectes y jouent un rôle important. C'est que les dépenses sont devenues énormes, et que même en n'effectuant aucun dégrèvement, et en établissant une répartition suivant les facultés de chacun, le taux de l'impôt direct — s'il était unique — semblerait très exagéré. Les dépenses publiques sont trop fortes, mais aucun État ne veut en arrêter l'accroissement continu : le seul frein à espérer est peut-être celui que nous découvrons cette année, dans l'exposé du ministre des finances de Russie qui explique l'économie apportée dans le projet du budget. « ... Limiter ainsi les dépenses nouvelles peut paraître excessif à l'égard d'un Etat qui, comme la Russie, est en retard sur les autres pays au point de vue du développe-

ment intellectuel et doit s'imposer des sacrifices immenses pour donner un grand essor à l'instruction primaire et générale.... Cette limitation est cependant indispensable pour la prospérité de l'État et inévitable dans tout système de finances, sur quelques bases qu'il repose. »

Mais, revenant à notre pays, on peut se demander, étant donné l'accroissement continu des dépenses publiques, la progression si rapide que suivent les budgets, « comment le Français, qui est si ménager de ses propres deniers, a-t-il admis que ceux qui le gouvernaient fussent presque toujours prodigues des deniers de la collectivité alors que dans d'autres pays où l'individu ignore l'économie, le souci de l'épargne apparaît dans la gestion des finances publiques ? On aura le mot de l'énigme, si l'on observe que chez nous on a le culte des intérêts privés à un tel point que l'on perd de vue l'intérêt général[1]. » Et, cependant, plus qu'aucun autre grand pays, bien que nous bénéficions d'un certain essor, nous devons

1. J. Caillaux. *Notre système d'impôts*. Chevalier Marescq, 1904.

être attentifs aux charges nouvelles, car notre population est stationnaire, et parce que dans cette lutte économique universelle, nous sommes désavantagés par les éléments naturels et par le poids d'une dette énorme. De plus, la complication des impôts, la complication de la comptabilité rendent difficiles la diminution des abus, et appellent des modifications profondes. Mais si, au préalable, on ne prend soin d'agir sur l'esprit du pays, toutes les réformes dévient.

Et puisqu'il y a des dépenses impossibles à enrayer, il faut donc recommander au pays l'économie, en rappelant les belles paroles que Turgot prononçait au moment de prendre possession du contrôle général des finances : « Si l'économie n'a précédé, aucune réforme n'est possible. »

Par cette diffusion d'idées, en opposant aux idées toutes faites et aux informations hâtives des études réfléchies et consciencieuses, nous essayons de mettre en garde l'opinion publique, contre les solutions improvisées. Ce livre est donc une action, nécessaire et utile. Les dispositions actuelles du pays qui

semble chercher les réalités vivantes et permanentes nous sont un motif de plus à persévérer dans l'œuvre entreprise.

François LEFORT, Édouard PARENT.

Paris, le 1er juin 1910.



LES FINANCES DE L'EMPIRE ALLEMAND ET LA RÉFORME DE 1909

DISCOURS DE M. GEORGES BLONDEL

Professeur à l'École libre des Sciences Politiques
et à l'École des Hautes Études Commerciales.

Messieurs [1],

Je dois remercier d'abord le Président et le conseil d'administration de la Société des anciens élèves de l'École libre des Sciences Politiques du grand honneur qu'ils m'ont fait en me demandant de présider cette réunion. Je sens d'autant mieux le prix de ce témoignage de confiance que je sais quels sont les maîtres qui se trouvent d'ordinaire à cette place. En voyant autour de moi tant d'hommes éminents, plus habitués que je ne le suis à siéger dans un fauteuil présidentiel, je ne puis me défendre d'un sentiment d'étonnement : étonnement de me voir à ce poste d'honneur que beaucoup d'autres auraient eu plus de titres que moi à occuper aujourd'hui.

En vous exprimant ma vive gratitude, je veux aussi, Messieurs, vous dire ma satisfaction. Je suis très heureux de l'occasion qui m'est offerte d'exprimer ma reconnaissance à l'École libre des Sciences Politiques. Il y a vingt-sept ans, j'avais la bonne fortune d'entendre ici même des leçons, dont le souvenir est encore présent à mon esprit. Vous me permettrez de rappeler au moins un nom, le nom d'Albert Sorel, dont les admirables confé-

1. Allocution prononcée par M. Georges Blondel, le 24 février 1910.

rences sur les transformations politiques de l'Europe centrale ont laissé une profonde impression dans mon esprit. Albert Sorel est, avec l'un de mes maîtres de la Sorbonne, M. Ernest Lavisse, l'homme qui a le plus efficacement contribué à me pousser vers l'étude des pays étrangers, spécialement vers l'étude du monde germanique qui mérite en effet à tant de titres de nous préoccuper.

Ah! combien il a augmenté depuis vingt-sept ans le nombre de ces jeunes hommes d'élite, qui, au sortir de cette école, sont allés eux aussi à l'étranger! Et comme il est loin maintenant, le temps où on pouvait dire que l'un des traits caractéristiques des Français, c'était leur ignorance des langues étrangères et leur façon superficielle de juger les autres nations. Je ne crains pas de dire qu'aujourd'hui les Français connaissent et jugent les pays étrangers avec plus de justesse que la plupart des étrangers ne jugent la France ; ils s'expriment avec plus de tact et se laissent moins aisément entraîner par l'esprit de dénigrement.

Comme l'étude des pays étrangers doit cependant retenir toujours notre attention, votre section de finance et de législation a pensé qu'il y aurait utilité à prendre, cette année, comme sujet de ses travaux, la politique budgétaire en Europe et ses tendances actuelles. On doit donc étudier ici, dans une série de conférences, les finances de l'Empire allemand, la réforme financière en Turquie, la crise budgétaire anglaise et les finances russes.

Les noms mêmes de ceux qui sont chargés d'étudier devant vous ces graves questions disent assez avec quelle hauteur de vues elles seront examinées.

Oui, Messieurs, les questions financières prennent chaque jour une place plus grande dans la vie de l'humanité. Goethe disait un jour, avec sa perspicacité habituelle : « Ce ne sont pas les chiffres qui gouvernent le monde, mais ils sont bien utiles pour nous apprendre comment le monde est gouverné. »

On peut aller plus loin que Goethe : les questions financières ne nous apprennent pas seulement comment le monde est gouverné, elles ne nous aident pas seulement à juger les gouvernements, il faut dire aussi qu'elles jouent un rôle considérable dans les luttes économiques de l'heure présente, dans ces batailles pacifiques, sans doute, mais acharnées, auxquelles tous les peuples, qu'ils le veuillent ou non, sont forcément mêlés.

Messieurs, M. Rouvier disait, il y a quelques années : « Dans la lutte économique entre les nations, le poids des charges fiscales est appelé à jouer un rôle peut-être décisif. L'avenir est aux peuples qui, sachant modérer leurs dépenses, auront le mieux ménagé les sources vives de leur richesse. »

Ces paroles peuvent s'appliquer au peuple allemand.

Les questions financières, vous allez vous en

convaincre, ont pour l'Allemagne une importance de premier ordre. Oui, l'Empire allemand, en dépit des crises par lesquelles il a passé, s'est considérablement enrichi. Les branches les plus importantes de l'activité économique ont fait de grands progrès : industrie minière, industrie métallurgique, industrie chimique, commerce maritime semblent prospères, mais la situation financière de l'Empire n'est guère satisfaisante ; le flot des dépenses a grandi, il a grandi avec une prodigieuse rapidité, et le nouvel Empire s'est trouvé il y a quelques mois en présence de difficultés telles que le bloc gouvernemental, péniblement constitué au moment des dernières élections, s'est désagrégé. Et on a vu pour la première fois depuis la guerre un chancelier donner sa démission devant un vote hostile du Parlement.

La situation actuelle de l'Allemagne va nous être exposée avec beaucoup de science, je le sais, par le distingué conférencier que j'ai l'honneur de vous présenter.

M. Henri Gans connaît bien l'Allemagne. Il a suivi les cours de l'Université de Berlin. Il a travaillé dans de grandes maisons de banque dans cette ville d'abord, puis à Londres et à New-York. Il est fort bien préparé à analyser des budgets et à faire parler les chiffres. Je le remercie d'avance d'avoir bien voulu nous faire profiter de ses études, et je me hâte de lui céder la parole (*Applaudissements*).

LES

FINANCES DE L'EMPIRE ALLEMAND

ET LA

RÉFORME DE 1909

CONFÉRENCE DE M. HENRI GANS
Banquier.

DISCOURS DE M. GEORGES BLONDEL
Professeur à l'École libre des Sciences Politiques,
et à l'École des Hautes Études Commerciales.

Messieurs [1],

Je tiens d'abord à exprimer à la Société des anciens élèves et élèves de l'École libre des Sciences Politiques tous mes remerciements pour le grand honneur qu'elle a bien voulu me faire en m'appelant à cette place et en m'invitant à commencer, par l'exposé relatif à l'Allemagne, l'examen des finances publiques étrangères auquel elle vous convie cette année.

Cette étude vous présentera presque partout le tableau d'une crise budgétaire. L'Angleterre a vu sa vie politique bouleversée par l'état de son budget. En France, nous sommes en présence d'un déficit assez considérable. En Autriche-Hongrie, en Russie, en Turquie, l'augmentation des dépenses publiques ou l'insuffisance de certaines ressources nécessitent le double recours à l'accroissement des impôts et à l'emprunt. L'Italie même, dont la situation financière tendait à se relever, semble à la veille d'importants appels au crédit. Partout on retrouve les aspects d'un même phénomène : les charges de l'État,

1. Conférence faite par M. Henri Gans, le 24 février 1910.

tant anciennes que nouvelles, et ces dernières concernent de plus en plus la sécurité nationale et les réformes sociales, croissent partout plus vite que le rendement des impôts. Ajoutez-y les dépenses provoquées à certains moments par une entreprise spéciale et les énormes besoins de capitaux dus à l'extension des services industriels de l'État ; partout, à l'heure présente, vous retrouverez les mêmes traits dans des tableaux analogues.

En vous parlant des difficultés de la situation financière de l'Empire allemand, il semblerait donc qu'on dût se borner à une sorte d'introduction générale, à l'analyse d'un budget type dont on retrouverait les caractères, avec leur coloration spéciale suivant les nations, dans la plupart des États européens. Néanmoins certaines manifestations sont ici de nature à nous faire réfléchir.

En 1878, la dette allemande était de 72 millions de marks ; elle passe, en 1891, à 1 milliard 317 millions ; en 1901, à 2 milliards 395 millions ; en 1909, à 4 milliards 525 millions de marks. Ces augmentations eurent naturellement pour conséquence une baisse des cours des rentes allemandes, continue depuis quelques quinze ans. En 1907, les bons du trésor allemand ont été escomptés par les banquiers européens à un taux très élevé. En 1909, c'est un type de rente 4 p. 100 que l'Empire est forcé d'adopter pour sa

dette. Actuellement, le fonds 3 p. 100 allemand cote environ quinze points de moins que le 3 p. 100 français, à peine un ou deux points de plus que le 2 et demi p. 100 anglais.

Aucun des grands États de l'Europe ne se trouve obligé d'inscrire régulièrement à son budget, pour les couvrir par l'emprunt, des sommes aussi élevées que l'Empire allemand :

99	millions	de marks	en.	1904
342	—	—	—	1905
258	—	—	—	1906
254	—	—	—	1907
261	—	—	—	1908
522	—	—	—	1909
151	—	—	—	1910

Aucune des nations européennes n'a, comme l'Empire allemand, accumulé un déficit de 2 milliards de marks en une période ausi courte.

Ce sont là des faits qui révèlent, dans la structure financière d'un pays des faiblesses, si j'ose ainsi dire, très anormales ; là où l'on pourrait se croire en présence d'une crise passagère, ils dénotent un état chronique d'une exceptionnelle gravité. On ne saurait les expliquer par des considérations générales ; ce sont des symptômes indubitables d'une mauvaise constitution.

Je vais donc essayer de vous exposer rapidement les causes particulières de la crise financière allemande, les mesures proposées ou adoptées pour y remédier, l'effet attendu ou probable

de ces mesures et l'avenir qu'elles peuvent laisser entrevoir pour les finances de l'Empire.

⁂

Le point capital qu'il importe de ne jamais perdre de vue dans l'examen des finances allemandes, est que l'Empire est un État fédéral, dont le rôle constitutionnel est limité, dont les taxes se superposent à celles des États confédérés, dont la vie financière, en un mot, est celle d'un organisme spécial, artificiel, pourrait-on dire, et ne représente que partiellement le système fiscal de la nation.

Dans tous les budgets fédéraux, le gouvernement se propose d'atteindre un double but : il poursuit à la fois l'équilibre et l'autonomie. Rien de plus simple quand les fonctions et les ressources de l'État suivent un développement parallèle, comme en Suisse, ou quand, comme aux États-Unis, le rôle de la Fédération est si réduit qu'en temps normal il y a abondance et non disette de revenus. Mais lorsque les devoirs de l'État fédéral n'ont aucun rapport direct avec le système fiscal et prennent tous les ans une importance croissante, les difficultés éventuelles s'en trouvent accrues.

C'est précisément ce qui se produit en Allemagne. Le rôle constitutionnel de l'Empire y est limité à quelques services, relatifs notamment

aux rapports de l'Allemagne avec l'étranger. Mais il se trouve que ces services, ou plutôt les deux principaux d'entre eux, la guerre et la marine, sont, dans les pays d'Europe, les facteurs essentiels de l'accroissement des dépenses publiques. Bismark, en 1890, y ajouta la charge de la prévoyance sociale et réunit ainsi, dans le seul budget fédéral, les deux chefs de dépenses qui sont les premiers à troubler l'équilibre des budgets modernes : les dépenses militaires et les retraites ouvrières. Les chiffres officiels nous renseignent d'ailleurs sur l'importance de ces charges.

En 1872-1875, la moyenne des dépenses de l'armée atteignait 324 millions de marks ; elles passent à 752 millions en 1906 et à 855 en 1908. La marine coûtait à l'Empire en 1872-1875, 36 millions de marks environ ; en 1906, son budget s'élevait à 246 millions, en 1908 à 339 millions, et en 1910 les prévisions le portent à 443 millions.

Les dépenses sociales paraissent insignifiantes au premier abord en regard des sommes précédentes. Leur progression a été cependant rapide puisqu'elles ont passé de 6 millions de marks en 1891 à 53 millions en 1908 et à 55 millions en 1910. Elles grèvent en outre le budget de l'Empire d'une autre manière : le Trésor impérial s'était, en effet, engagé à faire faire par les services postaux aux caisses professionnelles d'assurances

contre les accidents, l'avance de certaines sommes nécessaires pour l'exécution des polices. L'importance de ces avances s'élevant à 165 millions de marks, après avoir atteint 200 millions environ en 1909, entraînait pour l'Empire l'obligation de recourir d'une façon permanente à des moyens de trésorerie, à l'émission de bons du trésor pesant sur le crédit de l'État. Si l'on songe qu'en 1908 le montant moyen des bons du trésor en circulation a atteint 354 millions, on voit qu'à certains moments plus de la moitié avait été émise pour faire face aux besoins de la prévoyance sociale.

A côté de ces facteurs évidents et constants qui grèvent les budgets de l'Empire, il convient de tenir compte du renchérissement du prix de la vie, inévitable dans un pays à protection douanière intense pour l'agriculture ; elle frappe naturellement en première ligne les administrations dont le personnel est le plus nombreux. Les plaintes élevées en Allemagne contre le renchérissement des denrées, notamment de la viande, ont été assez vives pour parvenir jusqu'à nous.

L'administration impériale étant chargée du service postal est la première à supporter le fardeau des augmentations d'appointements et de salaires. Le règlement des budgets de 1909 et de 1908 s'est traduit par un accroissement important du déficit provenant du relèvement des traitements des fonctionnaires.

Dans les dépenses militaires, le même phénomène de renchérissement se manifeste : tandis que certains chapitres de ce budget augmentaient de 50 ou de 85 p. 100, les frais d'entretien alimentaire et de fourrages s'accroissaient dans une proportion de beaucoup plus forte.

Toute une série de constructions spéciales, forteresses, canal de Kiel, hôtels des postes, etc., et les frais d'expéditions lointaines, comme celles de Chine et du Sud-Ouest Africain, ont encore grevé le budget impérial d'une charge d'intérêts tous les ans croissante, ces dépenses ayant été couvertes par des emprunts. Il est ainsi permis de se demander quelles sont en Allemagne les augmentations de dépenses publiques qui ne sont pas retombées sur le budget de l'Empire.

Mais, tandis que les autres pays d'Europe ont, pour faire face au flot montant, les ressources que leur donne une fiscalité meilleure, l'Empire, en sa qualité d'État fédéral, dispose seulement de celles qui lui ont été accordées lors de sa constitution.

Il était certes impossible de prévoir alors avec certitude l'extension que devaient prendre le régime de la paix armée, le développement du commerce national exigeant la création d'une marine, les dépenses sociales, les expéditions coloniales, etc. On avait cru suffisamment assurer l'autonomie de l'Empire en le dotant à côté des douanes, de certains impôts de consomma-

tion, de taxes de circulation sur les effets de commerce et autres droits de timbre, des bénéfices des exploitations d'Etat : postes, chemins de fer d'Alsace-Lorraine, Imprimerie impériale. Pour assurer la souplesse du nouvel instrument financier et accroître le crédit de l'Empire, on avait imaginé le mécanisme des contributions matriculaires, qui répartissait le déficit éventuel de l'Empire entre les États confédérés suivant le chiffre de leur population.

Au début, ce régime se traduisit annuellement par des paiements de la part des États confédérés ; on devait s'attendre en effet à des insuffisances pour l'organisme nouvellement créé : de 1872 à 1878 les États confédérés contribuèrent pour environ 434 millions de marks aux dépenses communes. En 1878, comme le montant des contributions matriculaires témoignait d'une constance inquiétante, une réforme intervint : les droits de douane et l'impôt sur le tabac furent augmentés et une part de ces revenus fut allouée aux États confédérés, en compensation des contributions matriculaires. Effectivement pendant vingt ans environ, de 1881 à 1900, la moyenne des compensations s'établit au profit des États à qui l'Empire distribua ainsi sous forme d'allocations environ 480 millions de marks. Mais, dès 1899, le mouvement se renversa. Même dans la période de 1881-1899 les paiements faits par l'Empire selon la règle établie n'avaient fait

qu'accroître des déficits qui, se produisant chaque année (sauf en 1896), nécessitaient des recours au crédit. A partir de 1899, malgré les augmentations de droits existants, comme ceux du timbre, malgré l'établissement de nouveaux impôts, comme celui sur les héritages en ligne collatérale, dont un tiers revenait aux États, malgré les réductions successives des allocations dont on modifiait la base, les résultats du système se traduisirent tous les ans par une double manifestation de faiblesse : l'appel aux États confédérés, détruisant l'autonomie ; les déficits et les emprunts, détruisant l'équilibre.

Les inconvénients de cette organisation sont manifestes. Sans doute, il serait simple de sacrifier l'autonomie et de répartir, à la fin de l'année budgétaire, entre les États confédérés, les contributions qui leur incombent. Mais que deviendraient alors les finances de ces États ? Comment établir un budget avec des éléments d'incertitude aussi grands ? Les États confédérés protestaient déjà en 1905, lorsque leurs contributions s'élevaient à 24 millions de marks ; comment leur imposer les fluctuations des budgets extraordinaires et les frais d'un programme militaire très considérable ?

Dans les trois ou quatre dernières années, ces inconvénients aboutirent d'ailleurs à un état de choses impossible à maintenir. Pour atténuer l'effet que produisaient sur les finances des États les

contributions matriculaires, sans chercher à combler le déficit total, on limita le chiffre des paiements immédiatement exigibles à la compensation des allocations en vigueur augmentée d'un solde en faveur de l'Empire de 0 mk. 40 par tête d'habitant. L'époque du règlement de la dette des États devait être reportée à trois ans, mais l'Empire était obligé, entre temps, de trouver les moyens de trésorerie nécessaires pour couvrir cette avance qui s'élevait à 146 millions de marks. Il en résultait une émission de bons du trésor venant grossir le montant des avances aux caisses syndicales d'assurances. L'intérêt de la dette flottante atteignait 13 millions de marks en 1909. D'autre part la charge de la dette consolidée augmentait tous les ans par suite des nouveaux emprunts émis pour combler les déficits continus. Le vice des finances impériales éclatait à tous les yeux : il résidait dans une faiblesse congénitale pour ainsi dire, dans la limitation par la constitution des sources de richesses que l'Empire peut imposer.

Le gouvernement impérial, en 1909, résolut d'y porter remède.

⁂

Les débats de la réforme commencèrent le 18 novembre 1908. Son but fut très clairement défini dès l'origine et aux raisons financières qui

l'inspiraient vinrent se joindre des considérations d'ordre moral.

Les déficits perpétuels, les émissions régulières de rentes sur l'État avilissaient de façon permanente le crédit public par la baisse des cours de la rente. Elles détournaient le public de placer ses capitaux en emprunts et, malgré l'énorme force d'absorption manifestée par l'épargne allemande qui, en 1908, souscrivait près de 3 milliards de marks de nouvelles valeurs nationales, elles concurrençaient sur le marché des capitaux les appels des États confédérés, des provinces, des villes et des grandes entreprises industrielles du pays. La réforme s'imposait donc pour sauvegarder la dignité de l'Empire et son développement économique entravé, sinon compromis, par le maintien de la situation déficitaire.

Pour supprimer ces inconvénients et atteindre le mal dans sa racine, il fallait donner aux finances impériales, par de nouvelles ressources, une assiette à la fois solide et élastique conduisant à la suppression des déficits, c'est-à-dire des emprunts, et à l'indépendance vis-à-vis des États confédérés. En fermant le grand livre de la dette, les fonds allemands, à l'exemple des fonds français et anglais, se classeraient peu à peu dans les portefeuilles et verraient leurs cours s'élever; le crédit de l'État s'en trouverait amélioré; des disponibilités nouvelles pourraient s'employer dans le commerce et l'industrie.

Le projet du gouvernement était à la fois ingénieux dans son esprit de fiscalité et courageux dans certaines de ses innovations. Le montant du déficit annuel à combler, pour ne pas s'exposer à voir l'œuvre vieillir au lendemain même du vote, s'élevait, d'après les évaluations ministérielles, à environ 455 millions de marks. A ce chiffre venait s'ajouter celui de deux dégrèvements projetés, l'un sur les sucres de 35 millions de marks, devant compenser en partie l'augmentation du prix de la vie et le nouvel impôt sur la bière, l'autre de 20 millions sur les billets de chemins de fer qui, taxés depuis 1906, n'avaient pas donné le rendement qu'on en espérait.

La somme à trouver était donc de 500 millions de marks. Il était impossible de l'attendre d'une simple augmentation des impôts: un accroissement de 40 p. 100 demandé à un système fiscal existant est chose presque impossible. Pour obtenir de la masse des contribuables un pareil sacrifice, il fallait les atteindre dans les sources de revenu — et d'impôt — demeurées jusqu'alors, sinon secrètes, du moins ignorées.

Dès son premier discours, le Secrétaire d'État aux finances, M. de Sydow, posait le principe qui avait inspiré son œuvre: demander les nouveaux impôts pour partie à la consommation, pour partie à la richesse acquise sous toutes ses formes. C'est dans ce dernier point que résidait l'innovation la plus forte du nouveau projet. Auparavant,

seule la richesse mobilière était taxée par l'Empire au moyen des droits de timbre et de négociation ; la richesse immobilière, ménagée au profit des agrariens, ne contribuait que pour la quotité minime de l'impôt sur les héritages en ligne collatérale. Dès l'abord, M. de Sydow proclamait son intention de demander aux hoberaux, par une taxe directe, leur part des charges de la communauté.

L'impôt sur le revenu étant réservé en Allemagne aux États confédérés et un impôt direct sur le capital paraissant incompatible avec lui, le projet de l'Empire était d'établir un impôt sur le patrimoine au moment de la mutation par décès, analogue à l' « Estate duty » anglais, ignorant par conséquent la personne des héritiers. La taxe, progressive, frappait les fortunes à partir de 20.000 marks, selon un taux croissant de 1/2 à 3 p. 100 pour 1 million de marks et au-dessus. Une taxe supplémentaire de 1 1/2 p. 100 frappait les personnes n'ayant pas servi dans l'armée active. Le rendement probable des deux taxes était évalué à 98 millions de marks.

A côté de cette innovation, le projet gouvernemental instituait une refonte complète des taxes sur l'alcool, par la création, en faveur de l'Empire, du monopole de vente. Les recettes que l'on escomptait de ce chef étaient évaluées à plus de 100 millions de marks et devaient permettre de constituer un fond de roulement sans recourir à l'emprunt.

Concurremment à cette imposition nouvelle, une augmentation des taxes de brasserie devait rapporter une centaine de millions de marks. Pour rétablir l'égalité entre les boissons, le vin qui jusqu'alors avait été exempt d'impôts dans toute l'Allemagne, à l'exception du Wurtemberg, du grand-duché de Bade et de l'Alsace, devait être mis à contribution pour une somme d'environ 20 millions de marks.

Enfin, une dernière consommation « de luxe » devait être frappée, celle du tabac. La proposition faite par Bismarck, dès 1899, d'établir un monopole analogue au nôtre avait été repoussée. La loi nouvelle prétendait augmenter les impôts existant sur les cigarettes, en créer de semblables sur les cigares et atteindre, quoique dans une mesure moindre, les tabacs à mâcher et à fumer : elle se traduisait par une charge supplémentaire de 77 millions de marks.

Le complément de la réforme, soit 111 millions de marks, était demandé, pour 28 millions à une élévation du taux des contributions matriculaires et pour 83 millions à deux impôts nouveaux dont l'assiette reposait sur des industries laissées indemnes jusqu'alors, mais qui avaient attiré par leur développement l'attention du fisc : l'électricité et les annonces. L'électricité et le gaz devaient supporter un impôt de 5 p. 100 du prix de vente fixé à un maximum de 4 pfennigs par kilowatt-heure ou par mètre cube de gaz. Les lampes à

incandescence étaient soumises à un tarif varié suivant leur force; les corps lumineux servant à la confection des becs Auer ou autres à une redevance de 10 pfennigs. Le produit de la taxe était évalué à 50 millions de marks. Quant aux annonces, elles devaient être taxées proportionnellement à leur prix et au tirage des journaux où elles paraissaient : les 33 millions de marks que l'on attendait de cette réforme permettaient d'atteindre la somme cherchée de 500 millions.

Il est impossible d'entrer ici dans le détail des discussions, des négociations entre partis, des manœuvres politiques qui marquèrent l'étude de ce projet de réforme. Le prince de Bülow, chancelier de l'Empire, ne parvint pas à faire voter au Reichstag l'impôt sur les masses successorales; les agrariens le combattaient parce qu'il aurait vraisemblablement révélé les fraudes commises dans les déclarations de revenus pour l'impôt en Prusse et ailleurs. Il ne paraît pas utile d'insister sur les raisons qui déterminèrent le Reichstag à rejeter le monopole de l'alcool ainsi que l'impôt sur les annonces et l'électricité, à réduire les prévisions d'autres chapitres et à se tourner du côté des valeurs mobilières. Le Gouvernement impérial eut le courage et la force de repousser les impôts excessifs qui auraient pu entraver le développement économique du pays, tel que l'impôt de cotation, analogue à notre abonnement. Le prince de Bülow, démissionnaire au moment du rejet de

l'impôt successoral, ne consentit à reprendre son poste que sur les instances de l'Empereur et pour faire aboutir la réforme.

Voici quel en fut le résultat : la loi, sous sa forme dernière, demanda 265 millions à la consommation de l'alcool, de la bière, des vins mousseux, des tabacs, des cafés et des thés, tout en maintenant l'impôt sur les billets de chemins de fer et sur les sucres.

Un impôt sur les feuilles de coupons et une augmentation des droits de timbre sur les titres, les chèques et les quittances devaient grever la richesse mobilière et sa circulation d'un total de 71 millions de marks.

D'autre part la richesse immobilière était également imposée ; on frappait les immeubles d'un droit de mutation devant rapporter 40 millions de marks. On reprit enfin l'idée du Gouvernement en taxant les lampes à incandescence et les corps lumineux pour 20 millions de marks ; on éleva les droits sur les allumettes de 25 millions.

Ce total de 420 millions fut augmenté grâce à une modification du régime qui règle les rapports de l'Empire avec les États confédérés. La part de ceux-ci dans l'impôt sur les héritages fut réduite du tiers au quart ; il ne leur fut plus alloué que 180 millions de marks sur le produit des taxes frappant l'alcool ; mais, par contre, le montant des contributions matriculaires dues par eux à l'Empire fut élevé de 0 mk. 40

à o mk. 80 par tête d'habitant, ce qui représentait un accroissement de près de 28 millions de marks.

Ainsi les subventions des Etats confédérés ne disparaissaient pas ; mais, sans engager l'avenir d'une façon préjudiciable pour le crédit de l'Empire, tout en maintenant de façon absolue l'obligation pour les Etats de combler éventuellement le déficit des finances impériales, on établissait dans les budgets particuliers la probabilité d'un maximum équivalant à une certitude. L'on renonçait au mécanisme antérieur des contributions matriculaires dont nous avons signalé les inconvénients pour la trésorerie impériale.

A ce propos, la réforme réglait la question des avances aux caisses syndicales d'assurances contre les accidents. L'Empire continuait à effectuer ces avances, mais n'assumait que les 2/5 de l'intérêt et de l'amortissement de ces sommes, le service des 3/5 incombant aux caisses syndicales qui, de ce chef, devaient couvrir le budget impérial de ses frais.

Enfin une loi spéciale complétant la loi de finances pour l'exercice 1909 liquidait les déficits des exercices 1907 et 1908, et assumait pour l'Empire le montant des contributions des trois années précédentes qui n'avaient pas été versées et celui qui aurait dû être avancé aux Etats confédérés, sans l'amendement du budget de 1909. Un emprunt de liquidation de 522 millions de

marks devait clore la période d'insuffisance des budgets de l'Empire allemand et inaugurer la reprise de l'amortissement.

On était loin d'attendre de la nouvelle loi un effet immédiat; le Secrétaire d'Etat aux Finances fit même entrevoir la nécessité de nouveaux emprunts jusqu'en 1913 pour près d'un milliard de marks. Mais ces emprunts sont destinés à être utilisés exclusivement dans les cadres de la loi de 1901, c'est-à-dire pour des dépenses extraordinaires, — nouvelles constructions maritimes, forteresses, exploitations des chemins de fer et des postes, voies ferrées d'intérêt stratégique, maisons ouvrières. Le budget régulier de l'Empire, aussitôt que le plein rendement des taxes nouvelles serait atteint, devait s'équilibrer en permettant un large amortissement de la dette publique. Le projet de budget pour 1910-1911 représente à cet égard le premier pas dans la voie nouvelle.

La comptabilité de l'Empire allemand est, en sa qualité d'Etat fédéral en rapport avec les Etats confédérés, d'une complication assez grande, augmentée encore par la distinction entre le budget extraordinaire et le budget ordinaire et la division de ce dernier en « dépenses normales » et « dépenses ne se reproduisant pas ». Il est donc impossible d'entrer ici dans le détail des arrangements qui peuvent exister pour les

services postaux et douaniers entre l'Empire et les plus indépendants des Etats confédérés, tels que la Bavière et le Wurtemberg. Il serait également oiseux de s'arrêter aux divers comptes courants établis pour certaines taxes comme celles sur la brasserie. Nous nous contenterons de prendre en bloc les chiffres des documents officiels pour essayer d'en dégager la portée.

Le budget ordinaire proposé pour 1910, se solde, en chiffres ronds, par 2 milliards 312 millions de dépenses normales et 348 millions de dépenses ne se reproduisant pas, soit un total de 2 milliards 660 millions de marks, montant auquel sont arrêtées les recettes. Le budget extraordinaire prévoit 23 millions de dépenses diverses (dont 21 pour le canal de Kiel), 23 millions de dépenses militaires, 113 millions de dépenses pour la marine, 32 millions pour les chemins de fer et les postes, soit un total de 191 millions de marks. 32 millions sont portés en dépense au budget ordinaire pour l'amortissement de la dette et l'équilibre budgétaire est assuré par un emprunt de 151 millions de marks.

Ces chiffres ne donnent pas d'ailleurs l'image exacte de la fiscalité de l'Empire : ils comprennent notamment, aux recettes comme aux dépenses, les résultats complets des exploitations d'Etat, au lieu d'en donner le produit net qui seul importe. En effectuant la compensation,

on peut dresser le tableau suivant du budget impérial pour 1910.

Pour évaluer les dépenses nettes, il convient de déduire du chiffre brut :

1° Les dépenses couvertes par les recettes des colis postaux.
2° Les dépenses couvertes par les recettes des chemins de fer.
3° Les dépenses couvertes par les recettes de l'Imprimerie impériale.
4° Les dépenses du fonds des invalides dans la mesure où elles sont couvertes par le revenu des capitaux réservés à cet effet sur l'indemnité de guerre versée par la France.
5° Les allocations aux Etats confédérés prévues pour 180 millions de marks, largement compensées par le montant des contributions matriculaires.

Il faut également ne faire entrer en ligne de compte pour les dépenses que le solde des frais occasionnés à l'Empire par ses avances aux caisses syndicales d'assurances, déduction faite des versements de celles-ci. Les dépenses nettes atteignent alors au budget ordinaire un total de 1 milliard 684 millions de marks.

Il est inutile d'entrer dans le détail de ces dépenses ; pour le tableau d'ensemble que nous cherchons à dégager, ce sont les recettes qui seules exigent l'analyse. Il suffira de constater que plus des 2/3 de ces dépenses sont consacrées à la guerre et à la marine et près de 1/3 aux intérêts de la dette et aux dépenses sociales, le

reste étant représenté par les frais divers des administrations et les pensions des fonctionnaires de l'Empire.

Les recettes prévues par contre proviennent :

	Millions de marks.
1° Des douanes	632
2° De l'alcool et des vins mousseux	179
3° De la bière	112
4° Des tabacs indigènes fabriqués	38
5° Du sucre et du sel	205
6° Des nouveaux impôts sur les allumettes, les corps lumineux, les lampes à incandescence	30
7° Des droits de timbre	191
8° De l'impôt sur les héritages en ligne collatérale (le seul impôt direct)	34

soit au total 1 milliard 442 millions de marks de recettes ordinaires.

A ce chiffre viennent s'ajouter :

	Millions de marks.
1° Les excédents des postes	24
2° — chemins de fer	8
3° Diverses recettes provenant de la frappe de monnaies, des annuités du Gouvernement chinois, de la banque de l'Empire, des versements des Etats confédérés, s'élevant à	129

soit un total de 1 milliard 603 millions de marks.

Le déficit comparé au chiffre brut des dépenses s'élève donc à environ 81 millions ; si l'on y

ajoute 158 millions de dépenses extraordinaires le déficit total atteindrait presque 239 millions de marks, mais 49 millions de contributions matriculaires le réduisent à 190 millions.

Une fois l'autonomie sacrifiée par le paiement des Etats confédérés, ce déficit sera comblé :

1° Par la suppression de l'amortissement théorique de 32 millions de marks ; 2° par l'emprunt qui se montera à 151 millions.

On voit que l'effet immédiat de la réforme n'est pas très brillant. Au fond, le budget extraordinaire est maintenu.

Cette constatation est d'autant plus importante que l'achèvement du programme naval ne permet pas de considérer ce budget extraordinaire comme un budget passager et provisoire. Au contraire, il faut s'attendre à voir les dépenses de ce genre devenir plus ou moins permanentes et si l'on peut sans inconvénient désirer ne faire entrer dans le budget que le produit net des exploitations d'Etat, il faut, au contraire, maintenir strictement le principe de l'unité budgétaire pour des dépenses extraordinaires aussi régulières que celles de la guerre et de la marine. Donc, à en juger seulement d'après les prévisions faites pour 1910, la réforme financière de 1909 n'aurait que très partiellement atteint son but.

*
* *

Mais nous cherchons moins à dégager les conséquences immédiates de la réforme que son effet sur l'avenir des finances allemandes. Le budget d'une année donnée nous intéresse moins que la composition des budgets présents ou futurs, dont nous essayons de dégager pour ainsi dire l'aspect : en voici, je crois, les grandes lignes.

Il faut tout d'abord constater que le budget de 1910 comprend environ 40 millions de marks de dépenses vraiment spéciales qui, en réalité, ne se reproduiront pas. Il s'agit de 27 millions de marks affectés au relèvement rétroactif des traitements pour 1910, et de 13 millions pour la liquidation d'arriérés dus aux Etats sur l'impôt successoral. Dans sa structure normale, le budget de 1910, sous déduction de ces dépenses, ne présente plus qu'un déficit de 198 millions de marks.

En second lieu, l'évaluation des nouvelles recettes pour 1910 n'atteint pas la somme que l'on est en droit d'espérer des nouveaux impôts et que nous avons tout à l'heure estimée à 420 millions de marks. Le budget de 1910 n'a tenu compte que de 226 millions ; il y a donc près de 190 millions de réserves latentes qui, pourtant, peuvent seules nous donner l'image du budget

théorique que nous cherchons et qui assure, si l'on en tient compte, à la fois l'autonomie et l'équilibre. Il ne faut pas oublier, d'autre part, que les dépenses mentionnées contiennent près de 32 millions pour l'amortissement de la dette et près de 32 millions également pour nouvelles gares, nouvelles voies, nouvel hôtel des postes. Il est parfaitement légitime de couvrir éventuellement le coût de ces constructions en recourant à l'emprunt. Nos compagnies de chemins de fer qui émettent annuellement entre 100 et 250 millions de nouvelles obligations n'agissent pas autrement. Personne ne songe à les critiquer, ni à les accuser de payer leurs dividendes avec de l'argent emprunté. Il serait injuste d'interdire à l'Etat industriel ce que l'on trouve naturel chez un entrepreneur privé.

Enfin, si l'on voulait faire état des contributions matriculaires en prenant le chiffre de 0,80 pfennigs par tête d'habitant, en les considérant comme un paiement à peu près fixe, l'autonomie financière de l'Empire s'en trouverait sacrifiéesans doute, mais le budget allemand disposerait théoriquement d'un excédent d'environ 40 à 50 millions de marks pour faire face aux dépenses nouvelles. Il est naturellement impossible de savoir si cettte réserve sera suffisante pour l'avenir : au besoin on pourrait, comme nous l'avons indiqué, l'augmenter des 32 millions affectés aux nouvelles constructions, dépense

qu'il serait légitime de couvrir par voie d'emprunt, ou arrêter, comme en France, un amortissement important de la dette. Nous arriverions à un total de 100 ou 110 millions de recettes. Il nous paraît largement suffisant pour dire que le but de la réforme a été atteint et que, grâce à elle, le budget allemand, après l'élimination des causes spéciales de faiblesse, se trouvera placé dans la situation de la plupart de ceux des pays de l'Europe ; il n'aura plus, pour créer de nouveaux impôts, qu'à attendre, comme eux, les nouvelles dépenses. Souhaitons qu'il cesse d'être indirectement l'artisan de la crise budgétaire européenne en renonçant à accroître encore le nombre des forteresses et des cuirassés. (*Applaudissements*).

*
* *

Cette conclusion qui se dégage d'une étude minutieuse, — trop minutieuse, je m'en excuse — du mécanisme constitutionnel du budget de l'Empire ne fait que se confirmer, si, quittant les données livresques de la comptabilité, nous essayons de nous rendre compte de la place qu'occupent les finances impériales dans l'économie générale du peuple allemand.

Nous nous trouvons alors, pour faire face aux dépenses militaires, maritimes et sociales, en présence de taxes demandées à la consommation et à la circulation des richesses fongibles et, dans

une moins large mesure, à une catégorie spéciale de richesses représentée par les valeurs mobilières.

Les impôts atteignant cette source de richesse déjà frappée directement par l'impôt sur le revenu dans les Etats confédérés, augmentés du fait de la réforme par l'élévation du droit de timbre et la taxe sur les feuilles de coupons, ont provoqué en Allemagne la protestation des sphères financières, commerciales et industrielles ; il semble, en effet, dans un pays en plein développement, charger suffisamment une matière imposable à laquelle est dû en grande partie l'essor économique des nations modernes. Mais nous sommes forcés de constater qu'en regard de notre fiscalité française les impôts allemands sont très modérés.

C'est notre régime fiscal qui a servi de modèle à la réforme financière allemande pour l'établissement d'un timbre sur les chèques. Le timbre sur les titres d'Etats étrangers est en Allemagne de 1 p. 100 au lieu de 2 p. 100 chez nous. Les droits de timbre sur les valeurs nationales n'atteignent pas la moitié des droits de 10 à 11 p. 100 du revenu auxquels aboutit notre législation de l'abonnement. Il est vrai que la fortune française supporte aisément des taxes qui pourraient arrêter l'essor de la fortune allemande ; mais il ne faut pas oublier que les statistiques révèlent en Allemagne un chiffre annuel de capitaux nou-

veaux inférieur au chiffre français par tête d'habitant bien que supérieur dans son montant absolu. Il serait impossible, sans doute, d'augmenter actuellement en Allemagne les charges des valeurs mobilières ; il convient néanmoins de ne pas perdre de vue leur modération relative.

Quant aux impôts indirects, les taux d'imposition sont en Allemagne notablement inférieurs à ce qu'ils sont, non pas seulement en France, où des monopoles comme les tabacs et les allumettes enrichissent nos budgets, mais en Angleterre ou aux Etats-Unis. Exposant son projet de réforme financière, le secrétaire d'Etat aux Finances de l'Empire faisait remarquer que l'alcool fournissait par tête d'habitant un tiers seulement de ce qu'il produit en Angleterre, en Hollande ou en Russie. L'impôt sur la bière, boisson nationale, représentait, avant la réforme, 1 mk 23 par tête contre 2,94 aux Etats-Unis et 5,87 en Angleterre ; la réforme a élevé ce taux à celui des Etats-Unis. Le tabac supportait 1 mk 49 par tête contre 3,87 aux Etats-Unis et 6,43 en Angleterre ; la réforme n'a porté le chiffre qu'à 2 mk 20. Enfin une source importante de revenus échappe encore presque complètement au fisc allemand : c'est celle que fournissent, dans les pays viticoles, la culture et le commerce des vins.

Je n'ai pas à entrer dans le détail de la fiscalité ni à tracer le plan d'un budget général de

l'Allemagne comprenant l'Empire et les Etats confédérés, qui seul permettrait une comparaison intégrale avec les autres pays européens. Mais ce que je ne puis faire pour le compte annuel de profits et pertes de la communauté allemande, je crois indispensable de vous le présenter en quelques mots pour le bilan de l'Allemagne, c'est-à-dire la situation de sa dette et de son crédit.

Vous savez, Messieurs, que l'état du crédit public, manifesté par la baisse de la rente allemande, a été un des facteurs principaux de la réforme. Les cours auxquels se tiennent les fonds d'Etat allemands, inférieurs non pas seulement à ceux des rentes anglaises et françaises, mais encore à ceux des rentes italiennes, suisses, belges, etc., pourraient faire croire à un observateur superficiel que le peuple allemand est écrasé par une dette exagérée. En réalité, il n'en est rien.

Les dettes des Etats confédérés, qui atteignent un total de près de 15 milliards de marks, sont en effet représentées intégralement et au delà dans les patrimoines des Etats par les installations des chemins de fer et, en Prusse et en Bavière, des mines et minières, sans parler des autres domaines comme les forêts, châteaux, etc. Pour tous les Etats, sauf le grand-duché de Bade, le revenu net de ce patrimoine dépasse le service de la dette en intérêts et amortissements. Les

exploitations, au lieu de coûter, rapportent aux organismes politiques, en sus de la rémunération des capitaux engagés, des sommes atteignant plus de 130 millions, pour prendre l'exemple de la Prusse. Les rentes sur ces Etats ne peuvent donc pas être considérées comme reposant sur le crédit public; elles équivalent à ce que sont chez nous et en Angleterre, les obligations de chemins de fer; elles ne constituent pas au même titre que la rente française ou les consolidés anglais une charge pour la nation; elles ne représentent pas une hypothèque sur des impôts. Pour toute l'Allemagne, la véritable dette publique, reposant sur le crédit général de l'Etat, se ramène en dernière analyse au montant de la dette impériale qui, au 30 novembre 1909, atteignait 4 milliards 553 millions de marks, soit moins de 6 milliards de francs, 6 milliards et demi en tout peut-être, en tenant compte des bons du Trésor et de 120 millions de bons de caisse en circulation sous forme de papier monnaie. De ce montant de 6 milliards de francs devrait être d'ailleurs déduite la valeur des chemins de fer d'Etat de l'Empire : même sans cette déduction le fardeau de la dette allemande est, pour un peuple de plus de 60 millions d'habitants, tout à fait insignifiant.

Comme conclusion de cette trop longue étude, nous croyons pouvoir résumer les grands traits du tableau que nous avons tracé en disant que la

situation financière de l'Empire allemand, au point de vue spécial de la comptabilité de l'Etat fédéral, trouvera très probablement son équilibre définitif à la suite de la nouvelle réforme. Cette probabilité se transforme en certitude si l'on se place au point de vue général de la confédération des peuples germaniques dont les ressources fiscales nous sont apparues assez élastiques et la dette assez légère pour parer à toutes les éventualités.

Permettez-moi, Messieurs, en terminant, d'ajouter quelques mots pour essayer de dégager la leçon des constatations que nous venons de faire. Quelque intéressante que puisse être l'étude théorique d'un budget aussi complexe que celui de l'Empire allemand, aussi aisé d'autre part à suivre dans son histoire, il ne faut jamais oublier, en matière économique, de tirer des phénomènes observés un enseignement, des règles de conduite, des principes pratiques. Pour nous, qui sommes en présence d'un déficit de 200 millions, qui devons faire face à un programme naval de plus d'un milliard, il ne sera pas inutile de préciser les leçons que nous suggèrent les errements de nos voisins.

Tout d'abord, le budget allemand nous enseigne l'insuffisance relative des taxes indirectes. L'on entend souvent vanter l'élasticité, la productivité des impôts de consommation que l'on acquitte

pour ainsi dire à son insu ; la difficulté que l'Empire a éprouvée à en relever le taux pourtant minime ou à en augmenter le nombre suffit à démontrer l'inexactitude de ces assertions. Si l'Empire allemand avait eu à sa disposition une taxe directe, justement progressive ou dégressive, il aurait sans doute ignoré les soucis d'une réforme financière. Pour faire face aux dépenses croissantes, il aurait augmenté le taux de l'impôt, comme en Angleterre, jusqu'au jour où le peuple, ressentant directement les contrecoups de la politique eût préféré renoncer aux dépenses plutôt que de supporter de nouveaux impôts. L'augmentation de la richesse se fût reflétée dans les finances de son Empire au lieu de donner au monde le paradoxe d'un Etat qui prospère et de finances publiques qui dépérissent.

Si nous voulons préciser la cause qui a rendu si difficiles les augmentations d'impôts indirects projetées, nous remarquerons que l'Allemagne — et c'est le second enseignement qui se dégage de l'étude de ses finances — souffre dans son développement industriel du protectionnisme aigu imposé par les agrariens. Nous savons quelle répercussion le renchérissement du prix de la vie a eue dans l'augmentation des dépenses des grandes administrations publiques. Nous avons constaté, d'autre part, la modicité de la taxation indirecte en Allemagne ; mais nous n'avons pu

tenir compte, à côté des impôts qui rentrent dans les caisses impériales, de ceux qui, acquittés par la nation, viennent grossir le profit des intérêts protégés. Il n'est pas douteux que si les impôts payés par le consommateur allemand allaient au Trésor de l'Empire, le Reichstag n'aurait pas été obligé de consacrer près d'une année de travaux à la réalisation de l'équilibre budgétaire. Sans doute, la leçon ne vaut pas directement pour la France, puisque la répartition des fortunes agricoles est chez nous très différente et que notre industrie désavantagée par la pauvreté relative du sous-sol n'est pas, pour les gros produits, une industrie d'exportation. Mais en Allemagne la conclusion que nous venons d'indiquer s'impose et l'on s'étonne, dans ces conditions, de l'admiration des protectionnistes anglais pour des résultats financiers si peu enviables.

Enfin, Messieurs, vous permettrez à un banquier de le souligner, l'histoire de la dette allemande nous apprend une fois de plus combien l'existence d'un marché de capitaux régulier et prospère importe à une nation, combien surtout il est indispensable de ménager ce marché et de l'entourer de toutes les précautions possibles. Intrinsèquement, la qualité de la dette allemande ne le cède en rien à celle de n'importe quel État européen. En fait, les émissions successives et la maladresse avec laquelle elles ont été effectuées, la négligence ou le retard apportés à la réalisa-

tion de certaines mesures, comme l'inscription au grand livre, les facilités de négociations etc., depuis longtemps en vigueur chez nous, le manque total de considération pour les banques d'émission regardées trop souvent comme des ennemis et non des collaborateurs, tout cet ensemble d'erreurs est responsable du discrédit relatif dans lequel est tombée, en Allemagne, même l'administration financière de l'Empire. Sans doute, la faute en incombait, plus encore qu'au gouvernement, aux partis agrariens qui s'opposaient notamment à l'achat de la rente allemande par les caisses d'épargne pour réserver ce débouché à leurs hypothèques agricoles. Mais la loi sur la bourse, supprimée en 1909, qui, pendant dix ans, avait paralysé le marché financier de l'Allemagne, n'avait pas été votée par les seuls agrariens. Pour une nation moderne, autant et plus peut-être que de bonnes finances, un marché financier solide et puissant est un des éléments essentiels de la prospérité. (*Vifs applaudissements*).

Messieurs [1],

Je serai certainement votre interprète à tous, en remerciant M. Gans de sa conférence si fortement documentée, si précise jusque dans les moindres détails. (*Applaudissements*).

Nous voici maintenant fixés sur les « faiblesses congénitales » de l'organisation financière allemande, sur les causes des embarras et des difficultés au milieu desquelles l'Empire allemand a eu à se débattre l'an dernier. M. Gans nous a renseignés sur les caractères généraux de la réforme de 1909, il nous en a indiqué les bons et les mauvais côtés, et il a terminé son exposé par des conclusions très judicieuses qui nous aident à comprendre la situation actuelle. Vous lui saurez gré aussi de nous avoir montré quels enseignements nous pouvons dégager de sa consciencieuse enquête.

Il a été si complet que je ne sais vraiment ce que je puis dire maintenant. Et pourtant je ne dois pas oublier qu'en m'offrant la présidence de cette réunion on m'a demandé de faire connaître mon

1. Discours prononcé par M. Georges Blondel, le 24 février 1910.

propre sentiment sur les finances allemandes. Il faut donc que j'essaye d'ajouter au moins quelques annotations en marge de la substantielle communication que nous venons d'applaudir.

Je ferai d'abord quelques remarques sur ce que M. Gans nous a dit des origines de la crise qui vient d'éclater, en m'attachant surtout à son côté politique dont M. Gans, préoccupé de vous exposer des chiffres, n'a pas eu le temps de vous entretenir. A quelque point de vue que l'on se place pour étudier l'organisation de l'Allemagne, il faut d'abord mettre en lumière les idées de l'homme qui a joué le rôle capital dans la formation de l'Empire, le prince de Bismarck.

Comment Bismarck entendait-il donc, en 1871, régler la vie financière de l'Empire, tout en ménageant les susceptibilités des vingt-six États qui formaient le nouvel Empire, lequel restait, ne l'oublions pas, une Confédération ? A cette époque, les idées particularistes étaient encore très vivaces. Beaucoup s'imaginaient que l'unité un peu factice de l'Allemagne n'aurait qu'un temps. Bismarck crut qu'il était sage de réserver aux différents États une grande autonomie administrative et financière. L'Empire fut simplement chargé des affaires étrangères, de la représentation au dehors et de la défense du pays au point de vue militaire.

Le budget impérial de 1872, le premier après les événements de 1870-1871, s'équilibre avec

338 millions de marks, un peu plus de 400 millions de francs. On ne prévoyait alors en 1871, ni les dépenses qu'on allait faire bientôt dans le domaine de la prévoyance sociale et des assurances, ni les accroissements formidables de l'armée. Personne surtout ne croyait que le nouvel Empire, État terrien, continental, voudrait devenir une puissance maritime. Personne non plus ne pensait qu'il s'engagerait un jour dans de grandes expéditions coloniales. On supposait donc que le budget impérial resterait modeste et pourrait être alimenté convenablement par les impôts indirects et les droits de douane.

Voyant que les contributions indirectes et les droits de douane variaient forcément d'une année à l'autre, Bismarck accepta l'idée de compléter les ressources dont l'Empire avait besoin, à l'aide de ce système des contributions matriculaires dont on vous a parlé et qui, sur le terrain financier, touchait à une question essentielle de la nouvelle organisation politique, celle des rapports des États et de l'Empire, celle de l'autonomie du nouvel organisme impérial.

Bismarck était loin, d'ailleurs, d'approuver entièrement le système de la contribution des États. « C'est l'Empire, disait-il un jour, qui est devenu le représentant légal de tous les intérêts allemands. Il y a aujourd'hui un indigénat d'Empire. L'adoption d'une *Reichsangehörigkeit* nous conduit à l'application de la formule : « Reichs-

recht bricht Landrecht ». Le droit d'Empire doit l'emporter sur les législations des États particuliers. Oui, il faut de toute nécessité organiser l'Empire en vue de sa destination propre. Il faut qu'il ait, au point de vue financier, son autonomie complète. Aux yeux du monde, les vingt-six États ne jouent qu'un rôle effacé. On ne voit pour ainsi dire, que l'Empire ! C'est lui qui détient en réalité les principales sources de revenus, car c'est lui qui domine toutes les sources de l'activité économique.

Bismarck cita même, un jour, dans un de ses discours, le fameux apologue de Ménénius Agrippa, sur les fonctions respectives des membres et de l'estomac. L'estomac, c'était naturellement l'Empire, et les membres c'étaient les vingt-six États. Le devoir de l'estomac n'était-il pas de répandre les sucs nourriciers jusqu'aux extrémités des plus petits États ?

Quant aux contributions matriculaires, Bismarck reconnaissait qu'elles avaient pour inconvénient de donner au budget impérial des bases trop étroites. L'Empire, disait-il, dépend beaucoup trop des États particuliers, il apparait aujourd'hui comme leur pensionnaire, et un pensionnaire importun, car il ressemble au créancier qui réclame son paiement, alors qu'il devrait être au contraire le dispensateur libéral des ressources supplémentaires dont les Etats peuvent avoir besoin. Les contributions matriculaires reposent

au surplus sur un principe qui n'est pas juste ; elles sont payées d'après le chiffre de la population. Or, le développement de la richesse en Allemagne, s'est fait très différemment, suivant les contrées ; il n'est pas du tout en rapport avec les principes mathématiques sur lesquels les contributions matriculaires ont été établies !

Pour pouvoir superposer la vie propre de l'Empire, à laquelle il tenait tant, à la vie des Etats particuliers, Bismarck pensa qu'il fallait en venir à une augmentation des taxes indirectes, des taxes douanières, et c'est de ce côté qu'il porta tout son effort.

Les Etats particuliers et le Reichstag s'attachèrent, au contraire, à l'idée des contributions matriculaires, jugeant que si ces contributions avaient parfois des inconvénients pour l'équilibre des Etats, elles avaient pour eux cet avantage de montrer que l'Empire restait essentiellement fédératif, que l'idée même de fédération était la base constitutionnelle du pays.

Ce fut en vain que Windthorst défendit le principe des contributions matriculaires, le Chancelier de Fer eut le dernier mot. Il obtint, en faveur du relèvement des impôts indirects et des taxes douanières, l'assentiment, non seulement de ses amis, mais encore d'hommes comme Treitschke qui, sans être protectionnistes, acceptèrent cette idée qu'il fallait que l'Empire eût ses ressources propres.

On ne se borna pas à voter de nouveaux tarifs protecteurs, on eut recours à de nouveaux impôts indirects. On imagina des droits sur le tabac, on remania les droits sur les successions ; il y eut pendant quelques années surabondance de recettes, si bien que l'Empire put, conformément au désir de Bismarck, jouer le rôle de dispensateur vis-à-vis des Etats. On imagina alors la clause connue sous le nom de clause de Frankenstein, par laquelle on restituait aux Etats, en cas d'excédent de recettes, une partie de ce qu'ils avaient antérieurement donné.

Cet état de choses ne devait pas durer longtemps. Le flot des dépenses de l'Empire grandit avec une extrême célérité. Le modeste budget de 338 millions de marks de 1872 est devenu aujourd'hui un budget de 2 milliards 850 millions de marks, ce qui fait plus de 3 milliards et demi de francs, qui s'ajoutent naturellement aux budgets des Etats particuliers. Les dépenses pour l'armée ont presque quadruplé et les dépenses pour la flotte s'élèvent aujourd'hui à 440 millions de marks. Il faut trouver des ressources nouvelles.

M. Gans vous a montré qu'on eut tout d'abord recours à l'emprunt, de sorte que la dette allemande, insignifiante au début, s'est élevée peu à peu à 5 milliards de marks. Mais cette dette n'est peut-être pas suffisamment gagée par un domaine correspondant. Les évaluations les plus optimistes, on vous l'a dit, attribuent au domaine

d'Empire une valeur maxima de 2 milliards et demi de francs. En dépit de son enrichissement, le crédit de l'Allemagne est moins bon que le nôtre, les fonds d'Etat allemands sont sensiblement moins élevés que les fonds d'Etat des autres grandes nations.

Mais alors, pourquoi ne pas faire des économies ? Ce n'est guère possible, les dépenses dont il s'agit sont des dépenses qu'on ne veut pas restreindre : ce sont les dépenses concernant l'armée, concernant la flotte, concernant les améliorations sociales. Sur aucun de ces trois chapitres on ne peut espérer de notable diminution.

Il est d'ailleurs particulièrement difficile, c'est là une observation qui s'applique à d'autres nations qu'à l'Allemagne, de restreindre beaucoup les dépenses dans les pays où existe le régime parlementaire, s'appuyant sur le suffrage universel. C'est une des raisons pour lesquelles le nouveau chancelier, M. de Bethmann-Hollweg, au moment des discussions provoquées par les projets de réforme électorale en Prusse, s'est montré si peu enthousiaste à l'égard du parlementarisme. Le régime parlementaire ne facilite pas les économies, il faut se résigner avec lui à de nouveaux impôts.

C'est du côté des impôts indirects, M. Gans nous l'a dit, que l'attention se porta forcément.

Et cela pour plusieurs raisons : d'abord par

respect pour la mémoire de Bismarck, qui est toujours le grand homme en Allemagne. On se dit : pourrons-nous mieux faire que de nous inspirer de ses idées? On ne manqua pas de rappeler que Bismarck avait été extrêmement frappé, car il faisait volontiers, comme M. de Bülow, des comparaisons avec la France, de voir la progression si sensible du rendement de nos impôts indirects. Comme, dit-on, l'essor industriel et commercial de l'Allemagne est plus marqué que celui de la France, nous allons avoir automatiquement des progressions de rendement considérables !

On fit remarquer enfin que la charge des impôts indirects en Allemagne était beaucoup plus légère qu'elle ne l'était en France. Le poids des impôts indirects y était avant la dernière réforme trois fois moindre.

Mais cette modération dans les taxes de consommation avait précisément eu pour l'Allemagne des conséquences heureuses, la vie était restée chez nos voisins bon marché. Les prix de revient étant peu élevés, ils avaient dans les luttes économiques qui deviennent chaque année plus acharnées des atouts dans leur jeu, et jouissaient d'avantages incontestables sur les pays qui, comme le nôtre, ont de hauts salaires et où les prix de revient sont élevés. L'Allemagne réussit à inonder le monde de ses produits, elle vendit des articles de médiocre qualité, mais bon marché, *schlecht aber billig*.

Augmenter les impôts indirects n'était-ce pas une tactique dangereuse ? ne valait-il pas mieux chercher du côté des impôts directs ? L'idée à laquelle on s'attacha, ce fut celle d'un impôt direct sur les successions. Il y a un an, la grande majorité des professeurs d'économie politique des universités allemandes, des publicistes, des financiers semblait acquise à l'idée de l'impôt sur les successions. On put croire un instant que le projet auquel le Gouvernement s'était rallié triompherait définitivement.

Aussi bien l'idée d'un impôt sur les successions n'était pas nouvelle, et quelques-uns de ceux qui dernièrement l'ont repoussée, s'en étaient jadis montrés partisans. C'était, disaient-ils, l'impôt le plus en rapport avec la fortune, car il aboutit en définitive, à frapper la richesse acquise, ce qui vaut mieux que de frapper la richesse en formation. N'est-ce pas aussi le meilleur moyen d'atteindre ces grosses fortunes qui sont un sujet de scandale ?

Et pourtant l'impôt sur les successions a été, au mois de juin dernier, énergiquement repoussé.

Est-ce seulement, comme nous l'a dit M. Gans, parce qu'il déplaisait aux agrariens, qui redoutaient en effet, que son fonctionnement mît au jour certaines supercheries, certaines fraudes, lorsqu'il s'agirait de faire les déclarations indispensables ? Je ne le crois pas.

Il y a autre chose ; ce ne sont pas seulement

les agrariens qui se sont montrés hostiles. Le projet a été repoussé, après de longues délibérations, par le centre, qui est en somme plus favorable aux classes moyennes et aux classes populaires qu'aux grands propriétaires fonciers. Il a été mal vu, on peut le dire, de tous les paysans de l'Allemagne. Et pourquoi ?

C'est que la situation des paysans en Allemagne, quoique la crise agraire soit beaucoup moins intense qu'elle ne l'était il y a une dizaine d'années, n'est pas encore satisfaisante. Ils ont pensé qu'on arriverait par cet impôt sur les successions à une surcharge qui serait plus lourde pour eux que pour les autres catégories sociales. Ils ont pensé que la nécessité dans laquelle se trouveraient un très grand nombre de petits propriétaires ruraux de débourser une somme plus ou moins importante le jour où une succession s'ouvrirait à leur profit, serait une énorme gêne, une très lourde charge ; ils seraient sans doute fréquemment obligés d'emprunter à un taux supérieur aux intérêts que pourrait leur donner l'héritage dont ils bénéficieraient ! « Nous sommes, se disent depuis longtemps déjà les paysans allemands, les victimes de l'évolution actuelle, il faut que nous trouvions le moyen de faire payer les charges nouvelles aux industriels, aux commerçants, aux banquiers, c'est-à-dire aux gens, qui ont le plus bénéficié, depuis une vingtaine d'années, de ce magnifique essor économi-

que, qui ne nous a touchés, nous autres cultivateurs, que dans une faible mesure. C'est à ces gens-là qu'il faut demander le supplément de revenus qui est indispensable pour remplir les caisses du Trésor. Cela, dit-on, gênera l'industrie. Eh bien, serait-ce donc un grand malheur, d'enrayer momentanément cette industrialisation inquiétante du pays, cette mégalomanie industrielle qui offre tant de dangers ? »

Le raisonnement des paysans allemands a provoqué de vives protestations, dont M. Gans n'a pu dire qu'un mot. Il est peut-être bon de rappeler qu'on a constitué l'année dernière une ligue puissante à laquelle on a donné le nom de Hansabund pour faire revivre le souvenir de la fameuse ligue hanséatique. Cette ligue a créé une vive agitation. Elle a multiplié les conférences et la plupart des conférenciers ont déclaré que la nouvelle réglementation et la réforme à laquelle on allait aboutir, seraient néfastes pour le pays. On a cru pendant quelques semaines que ces prévisions pessimistes allaient se réaliser. Oui, pendant quelque temps, un certain nombre d'Allemands, ont essayé de bouder : ils ont un peu moins fumé, ils ont bu moins de bière, mais on leur a donné le conseil de continuer à fumer et à boire patriotiquement, comme ils le font depuis longtemps, et, comme l'habitude est une seconde nature, le fonctionnement des impôts nouveaux donne maintenant de bons résultats, et finale-

ment, en dépit des sombres pronostics du mois de juillet dernier, la réforme de 1909 ne peut être regardée comme un insuccès. L'Allemagne se trouve, d'ailleurs, heureusement pour elle, au début d'une période de reprise d'activité industrielle très marquée. Au cours de l'année 1909, le commerce extérieur de l'Allemagne a augmenté de 832 millions de marks, ce qui fait 1 milliard 40 millions de francs. Toutes les branches de l'industrie allemande, si l'on excepte l'industrie cotonnière, qui traverse en Allemagne comme en France une période difficile, se développent. Dans l'industrie métallurgique et dans l'industrie chimique, les dividendes qui ont été distribués le mois dernier, ont été généralement de 10 à 12 p. 100, quelques-uns ont atteint 25, 26 et même 28 p. 100. La confiance renaît donc en ce moment en Allemagne, ce qui est d'une importance capitale au point de vue financier.

Il importe de noter aussi que la chute de M. de Bülow, au printemps dernier, a eu pour conséquence la formation d'un nouveau bloc, incontestablement plus solide que l'ancien bloc péniblement constitué au moment des dernières élections et dans lequel on avait essayé de réunir conservateurs et libéraux dans un sentiment commun d'hostilité à l'égard des socialistes et des catholiques.

Cette tactique n'avait pas réussi. Habile diplomate, moins bon économiste, M. de Bülow

s'était fait quelques illusions en supposant qu'une alliance momentanée sur le terrain politique se continuerait sur le terrain économique et financier. Il y a au fond plus de motif de rapprochement entre le centre et les conservateurs qu'entre les conservateurs, les radicaux et les libéraux.

Peut-on maintenant dire, comme l'a fait notre conférencier, que les finances de l'Allemagne sont établies sur des bases solides, et qu'on est arrivé à un équilibre ? Sur le terrain politique, il faut semble-t-il, prévoir prochainement de nouvelles difficultés en Allemagne et c'est ce qui m'empêche de me rallier entièrement à la conclusion purement particulière de M. Gans.

Je crois qu'il faut s'attendre à voir prochainement de nouvelles difficultés surgir, des difficultés qui tiennent à ce qu'on n'est pas encore fixé sur la question de savoir dans quelle mesure l'Allemagne doit rester un pays agricole, dans quelle mesure elle doit devenir un pays industriel : « *Agrarstaat, Industriestaat* ». Ce sont les deux termes du problème !

L'Allemagne qui fut si longtemps un pays agricole, s'est, depuis une trentaine d'années, fortement industrialisée. Vers le milieu du XIXe siècle, la population agricole y atteignait encore la proportion de 65 p. 100, elle n'est plus que de 30 p. 100 ! La crise agraire qui a été si sensible de 1885 à 1890, a provoqué bien des

plaintes dans les campagnes parmi ces populations rudes et grossières, dont les idées sont un peu étroites, mais qui ont aussi d'incontestables qualités. J'ai vécu au milieu d'elles, je les ai étudiées de près, je ne puis blâmer ces braves paysans de vouloir entretenir chez leurs enfants l'amour, qui semble déjà très affaibli, du coin de terre où ils sont nés, le culte de certains souvenirs, de certaines traditions souvent très respectables, parfois même très utiles. (*Applaudissements.*)

Et ces paysans allemands se défient des commerçants et des banquiers ; ils sont protectionnistes, car ils trouvent que les conséquences du libre-échange, telles qu'elles apparaissent dans le pays le plus libre-échangiste du monde, l'Angleterre, ne sont pas encourageantes. Et comme ils sont très opiniâtres, il ne faut pas s'attendre à les voir changer d'avis.

Je suis loin de partager toutes les idées des agrariens, mais je suis obligé de reconnaître loyalement que le protectionnisme n'a pas été si défavorable à l'Allemagne. Pendant les premières années qui ont suivi immédiatement la guerre de 1870, dans cette période chaotique qu'on a appelée « Schwindelperiode », c'est-à-dire à la fois période de vertige et période de flibusterie, l'industrie allemande s'était fort mal développée. L'Allemagne, à ce moment, était obligée d'acheter au dehors la plupart des objets

manufacturés dont elle avait besoin. L'industrie allemande ne s'est développée avec méthode, que le jour où elle a pu s'organiser à l'abri de certaines barrières, et même de barrières assez élevées, destinées, à la fois, à protéger le travail national et à écarter les produits étrangers. Ce protectionnisme opportuniste n'a pas eu pour effet d'endormir les Allemands dans la quiétude et l'inertie qu'on impute d'ordinaire aux mesures de protection. Les Allemands ont, au contraire, travaillé avec plus de méthode, ils ont grandement perfectionné leur industrie et gagné bien des millions.

La répartition de ces millions entre les différentes catégories sociales a-t-elle été satisfaisante? Personne n'oserait le soutenir. Dans une brochure intitulée « *Agrarstaat und Industriestaat* » qui a eu en Allemagne un grand retentissement, le professeur Adolphe Wagner écrivait il y a quelques années :

« Le progrès de l'industrie ne doit être en définitive regardé comme satisfaisant que dans la mesure où il n'étouffe pas l'agriculture. La classe agricole est un élément essentiel des nations contemporaines, un élément qu'il faut conserver au prix de certains sacrifices. Le maintien d'une population agricole aisée et saine est une nécessité comparable à d'autres nécessités, comme l'administration de la justice, l'organisation de l'instruction publique ou de la défense du pays.

Il s'agit de maintenir entre l'agriculture et l'industrie un équilibre convenable. »

Cet équilibre, chacun aujourd'hui l'organise à sa façon. C'est pour ce motif, que je ne crois pas que la nouvelle réforme nous apporte « l'équilibre définitif ». C'est précisément sur le terrain des impôts que, dès cette année, se produiront inévitablement de vives discussions ; la difficulté sera d'autant plus grande que le gouvernement impérial ne veut pas entendre parler de diminuer son armée, que dis-je, entend développer de plus en plus énergiquement ses forces terrestres en même temps que sa marine. L'Allemagne travaille en ce sens avec une telle ardeur, qu'aujourd'hui, malgré l'importance prise par l'industrie, on songe toujours involontairement au mot célèbre de Mirabeau : « C'est la guerre qui est l'industrie nationale de la Prusse. »

On parle beaucoup aujourd'hui de pacifisme, on a écrit que les préoccupations économiques et les difficultés financières allaient changer la mentalité des Allemands. Je suis sceptique à cet égard. Oui, l'Empereur est un pacifique et la nation allemande ne souhaite pas la guerre, mais le nombre est minime, en Allemagne, de ceux qui demandent le désarmement. M. de Bülow l'a dit un jour (et il a traduit la pensée de beaucoup de ses compatriotes) : « Quand on n'est pas sûr de se faire aimer, il faut au moins savoir se faire craindre. » L'Allemagne sait bien que dans les

luttes de l'avenir, on ne respectera que les peuples forts.

Militarisme d'un côté, politique économique mondiale de l'autre, ce sont là les deux traits les plus caractéristiques de l'évolution de l'Allemagne contemporaine.

Quelles sont les perspectives qui s'ouvrent aujourd'hui devant ce grand pays, je ne puis le dire ici. Je vous prierai même d'excuser ces trop longues réflexions. Puissent-elles du moins compléter dans vos esprits l'impression qu'y a laissée la conférence si substantielle, que nous venons d'entendre. L'Allemagne, vous le voyez, souffre en somme des misères dont se plaignent la plupart des grandes nations, misères qui résultent essentiellement d'une énorme aggravation des charges qui pèsent sur les contribuables. On peut dire aujourd'hui de l'Allemagne, ce qu'on disait naguère de la France : « Elle ressemble aux malades atteints de rhumatismes articulaires, pour lesquels tout mouvement, quel qu'il soit, est une occasion de cruelles souffrances ».

Si nous avons notre large part de souffrances, il est permis de trouver que le spectacle des pays étrangers est propre à nous donner quelque courage. Il doit surtout nous aider à mieux comprendre, au prix de quels sacrifices les peuples qui sont à la tête de la civilisation doivent essayer de concilier le développement de certains services publics — sans oublier ceux qui se

rattachent à la défense nationale — avec certaines aspirations démocratiques fort légitimes et avec le louable désir de soulager, au point de vue des impôts, les plus malheureux ou les plus pauvres.

Ainsi, l'étude des problèmes actuels de finances étrangères est une excellente leçon de choses. Elle est éminemment propre à nous faire comprendre les conditions économiques qui sont aujourd'hui indispensables pour rendre les peuples heureux, les nations fortes et les sociétés prospères. (*Applaudissements prolongés*).



II

LA
RÉFORME FINANCIÈRE EN TURQUIE

Conférence de M. Charles LAURENT

Premier Président honoraire de la Cour des Comptes,
Conseiller financier du Gouvernement ottoman.

DISCOURS DE S. A. HUSSEIN HILMI PACHA

Ancien Grand-Vizir de l'Empire ottoman.

Messieurs,

Je suis très heureux de présider ce soir votre honorable Société, qui s'est assuré l'estime de tout le monde par ses intéressants et savants travaux.

Je vous présente M. Charles Laurent qui, depuis deux ans, prête son concours à la réorganisation financière ottomane. Notre cher conférencier nous fera le plaisir de parler de ses études et de ses projets ; je lui donne immédiatement la parole. (*Applaudissements.*)

Messieurs [1],

Lorsqu'il y a quelques semaines, votre éminent président, M. Paul Deschanel, a bien voulu me demander de vous entretenir des finances ottomanes, j'ai éprouvé, je vous l'avoue, un certain embarras. Parler, devant un auditoire comme celui-ci, de questions auxquelles on a été, auxquelles on est encore personnellement mêlé, est toujours chose délicate.

D'autre part, désireux de les traiter en toute impartialité, aussi éloigné d'un optimisme imprudent que d'un pessimisme injustifié, je risquais d'émettre certaines opinions, de formuler certains jugements dont la susceptibilité de mes amis de Turquie — susceptibilité très naturelle chez les peuples comme chez les hommes qui ont entrepris la tâche difficile de se réformer — pouvait peut-être s'effaroucher un peu. J'ai néanmoins accepté l'offre flatteuse qui m'était faite, car c'est à ses amis surtout que l'on doit la vérité. (*Applaudissements*.)

S'il m'était resté d'ailleurs quelques scrupules, ils eussent aussitôt disparu, quand j'ai appris que Son Altesse Hussein Hilmi pacha voulait bien

1. Conférence faite par M. Charles Laurent, le 15 mars 1910.

accepter la présidence de cette réunion, affrontant pour cela, aujourd'hui même, la traversée du détroit et les atteintes d'un mal qui n'épargne même pas les hommes d'Etat.

Je connais, pour l'avoir vu à l'œuvre, l'élévation de son esprit, la clairvoyance de son jugement ; il connaît, en revanche, la sincère sympathie que je professe pour son pays, l'ardent désir que j'ai de participer à son relèvement matériel et moral. Il voudra bien me servir de caution auprès de ceux auxquels mon langage pourrait paraître un peu sévère. Devant lui, comme devant le distingué représentant du Gouvernement impérial, S. E. Naoum-Pacha, je me sentirai aussi à l'aise pour la critique que pour l'éloge. (*Applaudissements.*)

Il ne sera peut-être pas inutile, Messieurs, avant d'entrer dans mon sujet, de vous exposer, ou plutôt de vous rappeler brièvement ce qu'est l'Empire ottoman et comment il est organisé.

Sur sa superficie, sa population, ses productions, son commerce, je ne puis, hélas ! que vous donner des renseignements à peine approximatifs, je dirai presque hypothétiques. Aucun document officiel, aucune statistique vraiment digne de ce nom ne nous fournissent, sur ces différents points, des indications certaines.

Le nombre des habitants est-il de 24 millions, comme certains l'affirment ; est-il de 30 millions,

comme d'autres l'assurent ? Je ne pourrai en décider, à défaut de recensements exacts.

D'après les données que j'ai recueillies auprès de l'administration de l'état civil — le Noufous — les provinces où une évaluation approximative a pu être faite compteraient 21.300.000 âmes. Dans le Hedjaz et le Yémen, dont le dénombrement n'a pu être fait, on évalue la population à 5.500.000 habitants. Nous arriverions donc ainsi à un total de 27 millions ; c'est la moyenne entre les deux évaluations, de 24 et de 30 millions.

L'incertitude est peut-être moindre en ce qui concerne la superficie. On est à peu près d'accord pour l'évaluer à environ 3 millions de kilomètres carrés. Mais ici encore, faute d'un rudiment de cadastre, faute même de levés géographiques suffisants, il serait imprudent de trop préciser. Quelle confiance même faut-il accorder aux chiffres que l'administration de l'agriculture, des mines et des forêts a bien voulu me donner au sujet de la surface boisée de l'Empire, surface qui s'élèverait à 8.981.000 hectares, de la production minière, qui serait d'environ 31 millions de francs, dont 22 millions pour l'exportation ? C'est encore un point sur lequel j'hésiterai à me prononcer, sachant que les statistiques des douanes elles-mêmes, statistiques cependant si faciles à établir et à contrôler dans tous les pays, sont en Turquie aussi inexactes qu'incomplètes, et que, si on voulait avoir quelque idée, — oh ! bien

incertaine encore, — du mouvement commercial de la Turquie, il faudrait avoir recours à d'autres sources de renseignements. Aussi, me garderai-je bien de vous donner un chiffre pour ce commerce ; je risquerais de vous induire en erreur.

Là, comme ailleurs, nous trouvons l'influence néfaste du régime qui a pesé pendant plus de trente années sur ce malheureux pays, régime qui maintenait jalousement l'obscurité la plus profonde sur tout ce qui concerne le gouvernement, et ne laissait pénétrer aucune lumière, ni sur les choses, ni dans les esprits.

Ne nous étonnons donc pas de l'ignorance profonde dans laquelle nous laisse l'administration ottomane, ignorance qu'elle partage elle-même ; ne la lui reprochons pas non plus. Ceux qui la dirigent actuellement savent quelles graves lacunes ils ont à combler, et ils s'efforceront certainement d'organiser sur des bases scientifiques une statistique sérieuse. Mais il leur faudra quelques années pour recueillir les fruits de ces efforts, et, d'ici là, ils se heurteront sans cesse, comme je me heurte moi-même, dans l'étude de toutes les questions importantes, à cette insuffisance complète de données numériques.

Vous connaissez, Messieurs, l'organisation politique actuelle de la Turquie. Les Ottomans jouissent aujourd'hui effectivement des bienfaits d'une constitution que le sultan Abdul-Hamid

leur avait octroyée dès 1876, mais dont l'application avait été suspendue presque aussitôt que proclamée. Un souverain de la famille d'Osman, à la fois Padischah et Khalife, un Sénat nommé par le souverain, une Chambre des Députés élue au scrutin à deux degrés et possédant en matière politique et financière des attributions étendues — certains disent même trop étendues ou plutôt pas assez délimitées, — des ministres désignés au Sultan par le Grand-Vizir qui, seul avec le Cheik-ul-Islam, en reçoit directement l'investiture : tels sont les grands pouvoirs de l'État. Au-dessous d'eux, un Conseil d'État, une Cour de Cassation, une Cour des Comptes, copiés presque exactement sur les nôtres, mais dont le fonctionnement pratique laisse peut-être à désirer, tout au moins en ce qui concerne la Cour des Comptes, parce que ces rouages sont trop savants pour le milieu où ils doivent jouer.

La division administrative de l'Empire est à peu près celle qui a subsisté chez nous jusqu'à la Révolution de 1789 : trente *vilayets* ou provinces, très étendus, divisés eux-mêmes en *sandjaks*, qui correspondent à nos départements, et en *casas*, équivalant à nos arrondissements. Il y a, en outre, quelques *sandjaks* indépendants. Chaque *vilayet* est administré par un *vali*, on gouverneur général ; chaque *sandjak* par un *mutesarrif*, ou gouverneur ; chaque *casa* par un *kaïmakam*, ou sous-gouverneur. Des conseils

administratifs, en partie électifs, fonctionnent auprès d'eux.

Un *defterdar*, un *mouhassébedji*, un *malmoudir*, assimilables jusqu'à un certain point à nos trésoriers généraux et à nos receveurs des finances, sont chargés de la perception des impôts et du service financier en général dans chacune des circonscriptions.

Au point de vue militaire, sept corps d'armée, inégalement répartis sur la surface de l'Empire, et dont les effectifs variables sont surtout importants dans ceux de la Turquie d'Europe.

Je passerai sur l'organisation des autres services : travaux publics, instruction publique, agriculture ; ils n'ont qu'un intérêt moindre pour notre objet et sont d'ailleurs, pour la plupart, au moins dans les provinces, presque à l'état rudimentaire.

S'il m'a paru bon, Messieurs, de vous faire au préalable cet exposé sommaire des principaux rouages administratifs et politiques de l'Empire, je crois superflu, au contraire, de vous imposer un aperçu rétrospectif de l'histoire financière de la Turquie. Vous la trouverez développée longuement dans les ouvrages de du Velay et de Morawitz; elle vient d'ailleurs d'être résumée, avec la clarté qui est une des caractéristiques de son talent, par un de vos plus brillants professeurs, M. Raphaël-Georges Lévy, dans une

étude qu'a publiée il y a peu de temps la *Revue des Deux Mondes*. (*Applaudissements*.)

Ce qu'il me faut vous mettre sous les yeux, c'est la situation financière qu'ont trouvée les Jeunes Turcs, lorsque la révolution de juillet 1908 les appela au pouvoir, situation vraiment lamentable et dont ils reconnurent tout de suite les inconvénients et les dangers.

Tout d'abord, pas de budget.

Un état des prévisions de dépenses était bien chaque année soumis à l'approbation du souverain, mais il avait à peine la valeur d'une indication. On y ajoutait, en cours d'exercice, toutes les dépenses que pouvaient réclamer les nécessités plus ou moins justifiées des services ou même les caprices du souverain.

Quant aux recettes, les évaluations, établies sans règle ni méthode, n'avaient d'ordinaire que des rapports très lointains avec les constatations réelles, et surtout avec les recouvrements. Une bonne partie de ces recettes, d'ailleurs, ne venait pas jusqu'aux caisses du Trésor. Chaque ministère, chaque service avait les siennes, qu'il effectuait lui-même et qu'il appliquait directement à ses propres dépenses. A la Guerre, c'était notamment la taxe militaire des musulmans ; car il y avait alors deux taxes militaires de remplacement : l'une payée obligatoirement par les non-musulmans qui légalement ne faisaient pas de service, l'autre payée par les musulmans qui

voulaient se dispenser du service militaire. C'était une recette d'environ 11 millions par an, qui n'était pas négligeable. A la Grande Maîtrise de l'Artillerie, les recettes provenaient de la vente des poudres et des produits de l'usine à gaz de Dolmat-Batché, car à Péra on consomme du gaz militaire, qui n'en est pas meilleur pour cela. Au ministère de l'intérieur, c'était les droits de passe-port à l'intérieur qui donnaient un produit important, aucun sujet ottoman ne pouvant, jusqu'à ces derniers temps, quitter sa résidence sans être muni d'un *teskéré*, système qui ne favorisait pas les transactions, ni les voyages.

Le Cadastre, les Postes et Télégraphes, administrations autonomes sous des ministres spéciaux, faisaient également sans contrôle emploi de leurs propres ressources. C'est ainsi que ces deux administrations ont pu se construire, à Stamboul, les deux plus beaux bâtiments modernes de la ville, tandis que le malheureux ministère des finances ne trouvait même pas les quelques crédits nécessaires pour empêcher son propre immeuble de tomber en ruines.

Pour les dépenses, aucune règle restrictive de l'arbitraire des ministres. Quand le chef d'un département ministériel était au bout de ses propres recettes, il demandait au ministère des finances un *havallé*, c'est-à-dire une autorisation de dépenses jusqu'à concurrence d'un cer-

tain chiffre, qu'il n'avait même pas à justifier, et le plus souvent gagée sur le produit de tel ou tel impôt. C'est ainsi que les droits de douanes étaient souvent mis à contribution. Pas de spécialité d'exercice, le *havallé* était valable indéfiniment jusqu'à consommation complète de son montant et pendant un nombre d'années indéterminé.

Dépouillé à l'avance d'une partie de ses recettes, désarmé devant les appétits de ses collègues, le malheureux ministre des finances s'ingéniait à trouver de l'argent : emprunts répétés et onéreux, avances à gros intérêts demandées à des banques ou à des sociétés concessionnaires de services publics, détournement plus ou moins déguisé des fonds appartenant aux orphelins, aux caisses de retraites civiles ou militaires, à la Banque agricole, tout cela ne suffisait que momentanément à satisfaire des besoins de plus en plus pressants ; nouvelle Danaïde, ne pouvant arriver à remplir son tonneau, il tâchait de son mieux à empêcher qu'il se vidât complètement.

Son premier principe était donc d'opposer, tout d'abord, un refus aux demandes, même les plus légitimes, des créanciers de l'État. Aussi les muets de la Sublime Porte — car je ne sais s'il y a encore des muets au Sérail, mais il y en a encore à la Porte (*Rires*), où ils remplissent les fonctions d'huissiers — leur infirmité devant répondre de leur discrétion — les muets de la Sublime

Porte, dis-je, avaient imaginé, pour désigner le ministre des finances, ce geste caractéristique (l'orateur fait claquer l'ongle de son pouce sur ses dents) : « Pas çà » (*Rires*). On prétend que, depuis, le geste a changé, et que quand ils veulent indiquer le ministre des finances, ils font celui-ci (l'orateur fait le geste de compter de l'argent) ; mais je n'en crois rien, car on serait tombé d'un excès dans l'autre, et je connais trop bien S. E. Djavid bey, titulaire actuel de ce difficile portefeuille, pour l'en croire capable. (*Rires.*)

Tout était d'ailleurs combiné pour retarder le paiement. Avant d'obtenir le titre qui constatait son droit à paiement, ce que nous appelons chez nous un mandat ou un extrait d'ordonnance, ce que l'on appelle là-bas un *souret*, le créancier de l'Etat devait passer par dix-huit formalités différentes ; et quand il avait traversé ce long défilé, il n'était pas encore payé ; il devait attendre qu'il y eût de l'argent dans les caisses ; il devait repasser plusieurs fois et on ne lui versait, à longs intervalles, que de maigres acomptes. Aussi, généralement, aimait-il mieux repasser son *souret*, avec une forte perte, à un intermédiaire obligeant, le *saraf*, qui, assure-t-on, grâce à la complaisance intéressée de certains fonctionnaires, s'en faisait payer assez vite et presque intégralement le montant.

On imagine aisément quelles conséquences

devait avoir un pareil système pour les finances publiques, mais il est plus malaisé de chiffrer ces conséquences et d'établir, d'une façon à peu près exacte, le montant du découvert qui a dû s'accumuler peu à peu à la faveur de ce désordre. Il semble cependant que rien ne devrait être plus facile; il suffirait de comparer les recettes et les dépenses de chaque exercice et d'additionner les déficits successifs. Malheureusement la comptabilité du ministère des finances ne se prêtait pas du tout à ce calcul élémentaire.

Pour les recettes, elle donnait, tant bien que mal, le chiffre des recouvrements par nature d'impôt et la comparaison avec les évaluations. Mais pour les dépenses, on se contentait d'établir le chiffre des paiements de l'année sans se préoccuper, ni des restes à payer, ni des droits constatés au profit des créanciers de l'Etat, de sorte que la comparaison de ces deux éléments de compte ne peut fournir aucune indication sur la charge que chaque exercice expiré léguait à l'exercice suivant. Encore l'exactitude des chiffres dont je parle est-elle un peu sujette à caution, et les situations de dépenses ne sont-elles fournies qu'au bout de plusieurs années. Ainsi j'ai demandé, il y a quelques jours, la situation de l'exercice 1320 (1904-1905), et je n'ai pas pu l'obtenir ; elle n'était pas encore établie.

Ainsi la méthode normale et usuelle pour le calcul des déficits est ici complètement inappli-

cable, et il faut procéder par voie indirecte pour résoudre le problème. C'est ce que j'ai essayé de faire en totalisant les emprunts contractés par le gouvernement ottoman pendant une période d'années déterminée. Il est clair, en effet, que les déficits successifs des budgets aboutissent nécessairement tôt ou tard à une opération d'emprunt ouverte ou déguisée ; car il arrive un moment où le montant de ces emprunts dépasse les recettes annuelles du Trésor et, si on envisage une période suffisamment longue, on peut considérer que l'ensemble de ces emprunts donne, par division, le montant annuel du déficit. Le point de départ du calcul est d'ailleurs tout indiqué, c'est l'année 1882, qui a suivi la banqueroute ou, pour parler en termes plus adoucis, la réduction de la dette ottomane.

Il a été contracté, de 1882 au 1er mars 1909, de nouveaux emprunts pour un milliard 178 millions. D'autre part, le gouvernement d'Abdul-Hamid s'était fait consentir par des banques, par la Société des Phares, par celle de la Régie, des avances qui s'élevaient, au 1er mars de l'année dernière, à 152 millions; enfin il s'était approprié en même temps le capital de la Banque agricole, jusqu'à concurrence de 85 millions. Il s'était procuré par ces divers procédés, entre 1882 et 1909, une somme totale de 1 milliard 395 millions.

Mais est-ce que ce total, déjà respectable,

représente tout l'arriéré ? Non, Messieurs, et voici pourquoi : c'est que ces emprunts ne permettaient que de liquider les créances les plus urgentes. Peu à peu il se formait une dette occulte, et dès mon arrivée à Constantinople, je me préoccupai de savoir quel était approximativement le montant de cette dette qui n'apparaissait nulle part et qui constituait cependant un des éléments importants du passif de la Turquie.

Le ministère des finances était dans l'impossibilité de me fournir à cet égard aucun renseignement. Son rôle, comme je vous le disais, avait surtout consisté jusqu'alors à fournir de l'argent aux divers ministères, — quelquefois aussi à leur en refuser — mais il n'avait aucune action sur les dépenses et aucun élément pour en connaître le montant exact. Il fallait donc s'adresser aux créanciers eux-mêmes. Pour les amener à produire leurs créances — n'oubliez pas, Messieurs, que nous sommes en Orient où les créanciers eux-mêmes mettent une certaine indolence à faire valoir leurs droits — on fit décider par le Parlement, dans le courant de l'année dernière, qu'on considérerait comme prescrites les créances que les titulaires n'auraient pas fait enregistrer dans un délai déterminé.

Il a été ainsi produit, d'après les derniers chiffres qui m'ont été donnés, 560.000 réclamations. Le dépouillement n'en est pas encore tout à fait achevé ; le ministre des finances a dû confier ce

travail à soixante employés qui y travaillent « jour et nuit », suivant l'expression qu'on emploie volontiers à Constantinople. (*Sourires.*)

D'après le premier travail d'ensemble qui a été effectué, il semble, compensation faite d'un certain nombre de doubles emplois, que le chiffre de cette dette occulte n'est pas inférieur à 13 millions de livres turques, c'est-à-dire à 296 millions de francs.

Si donc, nous ajoutons ces 296 millions aux 1.395 millions, dont je parlais tout à l'heure, nous trouvons que l'excédent des dépenses sur les recettes budgétaires, pendant ces vingt-sept années, s'est élevé à la somme de 1.691 millions de francs, soit environ 64 millions par an qui représentent le déficit réel du budget.

En bonne justice, il faudrait déduire de ce chiffre énorme, les sommes consacrées à l'amortissement de la dette publique, et qui sont loin d'être négligeables. Pendant cette même période de vingt-sept années, elles se sont élevées à 865 millions de francs, c'est-à-dire à 32 millions par an ; de sorte que si la Turquie n'avait effectué aucun amortissement, le déficit moyen annuel eût été, non pas de 64 millions, mais de 32 millions.

Comment, me direz-vous, un État dont les finances étaient administrées avec une pareille imprévoyance a-t-il eu la sagesse de procéder si largement et si régulièrement à des amortissements qui, dans des budgets singulièrement plus

prospères, et dans des pays singulièrement plus riches, tiennent une place hélas, trop minime ? C'est, Messieurs, une des plus heureuses conséquences du fameux décret de *Mouharrem* et de l'organisation du service de la Dette publique ottomane, dont je dois vous dire un mot en passant.

Vous savez tous, Messieurs, à quelles extrémités la prodigalité des souverains et l'incurie des ministres avaient, il y a quelque trente-cinq ans, réduit le Trésor ottoman. Vers la fin du règne d'Abdul-Aziz, le total nominal des emprunts était d'environ 5 milliards. Ce fardeau était devenu tout à fait excessif ; on ne pouvait plus payer les intérêts qu'au moyen de nouveaux emprunts. Aussi le 7 octobre 1875, une déclaration officielle faisait-elle connaître que « la Porte, ayant pris la résolution irrévocable de rétablir l'équilibre du budget, ne paierait durant cinq années que la moitié des intérêts en espèces et délivrerait pour l'autre moitié des valeurs rapportant 5 p. 100 d'intérêts. » On ne pouvait en termes plus galants proclamer la faillite.

Les porteurs naturellementprotestèrent, organisèrent des groupes de défense ; mais bientôt survenait la grande guerre qui se termina par le traité de San-Stephano et, malgré les déclarations échangées au Congrès de Berlin, ce fut seulement en 1881 qu'une commission, compre-

nant cinq délégués des porteurs étrangers et six représentants du Gouvernement ottoman, se réunit à Constantinople pour rechercher les bases d'un arrangement. Des délibérations de cette commission est sorti le décret du 28 mouharrem 1299, (20 décembre 1881) qui est aujourd'hui la charte des anciens créanciers de la Turquie.

Au prix d'une réduction considérable du capital nominal, de l'intérêt et du taux de remboursement de leurs titres, ils obtenaient l'affectation spéciale, au service de la dette, d'un certain nombre de revenus énumérés dans le décret et la création d'une administration autonome, dirigée par un conseil de délégués des porteurs étrangers, chargée de la perception et de l'encaissement des revenus concédés et de toutes les opérations relatives à l'amortissement des titres ainsi qu'au paiement des coupons.

Messieurs, les résultats obtenus par l'administration de la Dette publique ottomane depuis son origine montrent à la fois combien les rédacteurs du décret de *Mouharrem* furent bien inspirés et quelle influence une gestion régulière peut exercer sur les finances d'un pays comme la Turquie et sur le développement de ses recettes.

Les revenus concédés sont le monopole du sel, le monopole des tabacs, les pêcheries, la dîme de la soie, la dîme du tabac, l'impôt des spiritueux, une redevance fixe provenant du monopole du

tumbeki (tabac que l'on fume dans le narghileh) enfin la redevance de la Roumélie orientale et l'excédent des revenus de l'Ile de Chypre ; j'oubliais l'impôt du timbre, qui est un des plus importants. Le produit de ces revenus a suivi une marche constamment ascendante depuis 1882 ; la moyenne annuelle qui était de 50 millions de francs dans la première période quinquennale 1882-1887 est montée à 69 millions dans la période 1902-1907, avec une plus-value de 39 p. 100 en vingt-sept ans.

Cette amélioration ne profitait qu'indirectement, jusqu'à ces derniers temps, au Gouvernement ottoman parce que tous les excédents disponibles étaient consacrés à des amortissements extraordinaires ; mais en 1903, lorsqu'on a procédé à l'unification des anciennes séries de la dette, il a été convenu que les excédents disponibles des revenus seraient attribués pour 75 p. 100 au Trésor et pour le surplus, soit 25 p. 100, au Conseil de la Dette qui les appliquerait à des amortissements supplémentaires, de sorte que le Gouvernement est aujourd'hui tout à fait intéressé à l'extension des revenus affectés.

Si l'intervention de cette administration autonome a puissamment contribué à la régulière exécution du décret de *Mouharrem* et si le ministre des finances, dans l'exposé du projet du budget pour 1326 (1910-1911) s'est plu à reconnaître « qu'on devait lui être reconnaissant des services

qu'elle a rendus au pays sous l'ancien régime », il faut aussi rendre à l'ancien gouvernement turc cette justice qu'il s'est toujours scrupuleusement conformé à ses engagements, qu'il a même laissé donner à certains articles du décret de *Mouharrem*, qui pouvaient paraître un peu obscurs, l'interprétation la plus favorable aux porteurs. On peut être assuré que le gouvernement nouveau n'aura pas moins le souci, non seulement de respecter les engagements pris et les contrats intervenus, mais d'entretenir avec le Conseil de la Dette publique, suivant l'expression même de Djavid-Bey « cette confiance mutuelle qui permettra de sauvegarder toujours davantage, en même temps que les intérêts du Trésor, les intérêts des porteurs » (*Applaudissements.*)

Si nous résumons, Messieurs, la situation de la Turquie au moment où se produisirent les événements du mois de juillet 1908 et où le rétablissement de la constitution fut imposé au souverain par un mouvement d'opinion irrésistible, en voici les caractéristiques : une dette sans cesse accrue, malgré les amortissements, par des emprunts répétés ; pas de budget ; des recettes mal assurées, des dépenses sans limites, le laisser-aller et l'arbitraire dans tous les services.

Comment mettre un peu d'ordre dans ce chaos, un peu de lumière dans ces ténèbres ? Aborder de front toutes les réformes, essayer dans l'ordre

administratif, comme dans l'ordre politique, une complète et soudaine révolution, il n'y fallait pas songer. Dans les pays d'Orient, où se perpétuent des mœurs et des habitudes séculaires, où le temps ne compte pas, où le mot *Yavache*, *Yavache* (doucement) rythme l'allure de toute activité humaine, il ne faut pas trop se presser ; là plus qu'ailleurs, il faut appliquer le grand principe de Gambetta « sérier les questions », et ne pas brusquer les choses.

La première mesure à prendre était l'établissement d'un budget ; mais ce n'était pas chose facile. Comment, tout d'abord, en fixer les chiffres, tant en recettes qu'en dépenses? Pour les recettes, les écritures du ministère des finances donnaient bien, je vous l'ai déjà dit, les évaluations et les recouvrements jusques et y compris l'année 1323 (1907-1908) mais ces évaluations étaient tout à fait arbitraires. Quant aux recouvrements, comme ils comprenaient à la fois les recettes effectuées au titre de l'exercice en cours et les restes à recouvrer, toujours considérables, des exercices antérieurs, ils ne donnaient qu'une médiocre base de calcul.

Et quelle singulière classification ! Si on excepte les impôts directs, qui figuraient en tête de l'état des recettes, tous les autres produits s'y suivaient sans aucun ordre logique. Vous en pourrez juger par la simple lecture de cet état :

ANCIENNE CLASSIFICATION DES RECETTES

Impôt foncier et immobilier. — Temettu (Patentes). — Taxe d'exonération militaire. — Taxe sur les moutons et chameaux (Agnam). — Taxe sur les porcs. — Dîme générale.

Droits domaniaux. — Droits de chasse et de pêche. — Taxes diverses. — Recettes diverses. — Teskérés des impôts (avertissements).

Droit de vente du tumbéki (tabac pour le narghileh). — Droit de vente du sel. — Droit de vente des spiritueux. — Droit de vente des tabacs. — Droit de vente du timbre. — Dîme des tabacs. — Dîme de la soie. — Part du Gouvernement dans les bénéfices de la Régie des tabacs. — Monopole du tumbéki.

Recettes des administrations. — (17 administrations, savoir : Intérieur. — Affaires étrangères. — Contributions indirectes (Douanes). — Postes et télégraphes. — Mines et forêts. — Defterhané (Cadastre). — Administration sanitaire. — Magistrature religieuse (Cheik-ul-Islamat). — Justice. — Travaux publics et Commerce. — Préfecture de police. — Ecole médicale civile. — Monnaies. — Guerre. — Grande-Maîtrise de l'artillerie. — Marine. — Gendarmerie.)

Intérêts des obligations déposées à la Banque. — Recettes de la Mahsoussé (Service maritime).

— Recettes des mines d'Héraclé. — Tributs. — Recettes des chemins de fer orientaux. — Redevance pour la ligne Bellova-Vakarel.

Près de la moitié de ces rubriques, vous le voyez, sont relatives aux recettes des diverses administrations, classement qui soulignait nettement leur affectation spéciale aux dépenses propres de ces administrations.

Il était donc doublement nécessaire de refaire d'abord cette nomenclature par trop primitive, pour y apporter un peu plus de logique, ensuite pour faire disparaître cette fâcheuse spécialisation des recettes.

Le nouveau cadre une fois arrêté, il fallut, notamment pour toutes les recettes qui provenaient des administrations, décomposer en quelque sorte chacune de ces lignes de recette et reconstituer les nouvelles lignes avec les morceaux épars des anciennes. Pour vous donner une idée de la complication de ce travail, je vous citerai, par exemple, les recettes du ministère des travaux publics, qui figuraient à une seule ligne, en bloc, dans l'ancienne classification, et qui, dans la nouvelle classification des produits, figurent à 4 sections et à 10 chapitres différents.

Restait à établir les prévisions budgétaires et à choisir pour cela une règle fondamentale. Prendre comme base, comme on le fait chez nous, la règle de la pénultième année parut un procédé dangereux dans un pays où le rendement

des principaux impôts dépend de l'abondance ou de la pénurie des récoltes ; on se serait exposé à de graves différences entre les recettes d'une année et celles de l'année suivante. On résolut donc d'adopter le système des moyennes.

Voici comment l'exposé des motifs du projet du budget de 1325 en définit le principe et en indique l'application. « On a fait, pour chaque nature de recettes, le total des recouvrements effectifs des « cinq derniers exercices connus ; on en a tiré la « moyenne. Calculant ensuite l'augmentation ou « la diminution moyenne annuelle de ces mêmes « années, on a majoré ou réduit d'une somme « égale le chiffre précédemment obtenu. Il n'a « été fait exception à cette règle que pour les « revenus qui s'accroissent depuis plusieurs an- « nées d'une façon ininterrompue ; tels sont ceux « du monopole du sel et du monopole des tabacs, « ceux des douanes et des postes. En ce qui « concerne ces produits, on a pris les chiffres des « recouvrements de l'année 1323 (1907) majorés « de l'augmentation moyenne. »

On arrivait ainsi à un chiffre global de recettes de 577 millions de francs.

Quant aux dépenses, toute donnée sérieuse faisait défaut et sur leur chiffre et sur leur répartition pendant les années précédentes. Outre que le dernier exercice arrêté était celui de 1319 (1903-1904), vous vous rappelez que la comptabilité ne faisait ressortir que les paiements, tou-

jours très inférieurs aux dépenses réelles et qu'elle ne fournissait par conséquent que des indications tout à fait erronées. D'ailleurs, la répartition de ces allocations entre les différents ministères était singulièrement capricieuse et paradoxale ; les services les plus essentiels y étaient complètement sacrifiés ; instruction publique, justice, travaux publics, agriculture, ne recevaient que des allocations dérisoires.

Préoccupé à juste titre d'assurer, dans la plus large mesure possible, des services si utiles au développement matériel et moral du pays, le Gouvernement ne pouvait continuer de pareils errements et baser ses prévisions de dépenses sur des précédents aussi contestables.

Faisant presque complètement table rase du passé, chaque ministre prépara alors le budget de son département avec le souci, bien naturel d'ailleurs, de le doter largement. Aussi, quand toutes ces propositions furent réunies, se trouva-t-on en présence d'un chiffre qui excédait de beaucoup celui des recettes. A vrai dire, c'est un phénomène qui n'est pas particulier à la Turquie et qui, si j'en juge par une expérience déjà longue, doit à peu près tous les ans, au moment de la préparation du budget, mettre aux prises, en tous pays, le ministre des finances, avec l'ensemble de ses collègues. (*Rires.*)

Quoi qu'il en soit, en face de 577 millions de recettes on avait 784 millions de dépenses. Évi-

demment, on ne pouvait pas considérer un pareil résultat comme satisfaisant. On était déjà au mois de février, à un mois de l'ouverture de l'exercice 1325 (1909-1910), et l'on discutait toujours sans pouvoir aboutir à un accord, lorsque la retraite du S. A. le grand Vizir Kiamil pacha amena à la présidence du Conseil S. A. Hussein Hilmi pacha. (*Applaudissements.*)

C'est à son Altesse, je suis heureux de lui rendre ici cette justice et cet hommage bien mérités, c'est à son Altesse que la jeune Turquie doit son premier budget. C'est grâce à sa ferme persévérance, à son autorité sur ses collègues, au sentiment très juste qu'il eut de la nécessité d'aboutir, qu'on put enfin déposer au commencement de mars 1909, après une longue période de pourparlers et d'études préalables, le projet de loi de finances pour l'exercice 1325.

Il faut le dire tout de suite : malgré toute la bonne volonté des ministres, malgré les efforts du Grand-Vizir et du ministre des finances pour ramener les crédits à un chiffre moins disproportionné avec celui des ressources, le résultat n'était pas brillant : 577 millions de recettes, 661 millions de dépenses ; 84 millions de francs de déficit !

Pouvait-il en être autrement ? Au lendemain, et aussi à la veille de graves événements politiques, dans un pays à ce moment encore quelque peu incertain de son avenir, eut-il été prudent, soit

d'augmenter brusquement les impôts existants, la plupart imparfaitement assis, et encore plus imparfaitement recouvrés, soit de créer des taxes nouvelles, en augmentant notablement le poids, déjà si lourd, des charges qui pèsent sur le contribuable ottoman ? D'autre part, n'eût-il pas été rigoureux de refuser les subsides indispensables à des services aussi nécessaires à la prospérité du pays, à sa sécurité, à sa richesse que la police, la gendarmerie, les travaux publics, les postes? La défense nationale elle-même pouvait-elle être négligée, alors que les menaces de guerre étaient à peine dissipées et que l'incendie qui couve toujours dans les Balkans pouvait se rallumer d'un jour à l'autre ?

Contraint de se résigner au déficit, le Gouvernement ottoman tint du moins à ne pas le dissimuler, et voici d'après le document que je vous ai déjà cité, l'exposé des motifs du budget de 1326, en quels termes il le confessait :

« Quel que soit notre désir d'arriver dès maintenant à un équilibre aussi complet que possible entre les recettes et les dépenses, nous sommes amenés par la force même des choses à vous présenter en déficit le budget de 1325. Ce déficit, qui est regrettable, il serait puéril de le nier, nous aurions pu chercher à l'atténuer en apparence, le masquer même presque complètement, soit en majorant d'une façon plus ou moins ar-

bitraire les évaluations de recettes ou en faisant état de ressources problématiques, soit en réduisant les demandes de crédits sans souci des nécessités réelles des services publics.

Le Gouvernement s'est interdit ces procédés faciles à l'aide desquels on peut toujours établir sur le papier un équilibre apparent. Il a pensé que son devoir était de montrer nettement au Parlement et à l'opinion publique d'une part les besoins auxquels il faut nécessairement pourvoir, et de l'autre les revenus qui peuvent y être affectés. Le projet de budget qu'il vous apporte a ainsi, à défaut d'autre mérite, celui d'une sincérité absolue. » (*Applaudissements.*)

Sincérité méritoire, Messieurs, et qui pourrait peut-être être donnée en exemple à des peuples habitués depuis plus longtemps à la régularité financière.

Je dois ajouter que ce budget s'est encore quelque peu accru en cours de discussion : c'est encore là un phénomène qui ne me paraît pas particulier à la Turquie. Les recettes ont diminué de peu de chose, de 5 millions ; mais les crédits ont augmenté de 35 millions, l'insuffisance s'est élevée de 84 à 124 millions. En outre, cette discussion s'est beaucoup prolongée ; déposé au commencement de mars, le budget n'a été promulgué par iradé impérial que le 1er août 1909, après le vote de cinq douzièmes provisoires.

A ce double point de vue, le Parlement turc

n'a que trop bien imité ses émules de l'Occident ; mais il avait des circonstances atténuantes : d'abord, le dépôt tardif du projet de budget, à cause des circonstances que je vous ai indiquées, ensuite les événements du mois d'avril qui suspendirent pendant plusieurs semaines les travaux parlementaires et menacèrent gravement le régime parlementaire lui-même.

Il me faut vous indiquer, au moins dans les grandes lignes, comment se répartissent les prévisions de recettes et de dépenses de ce budget. Dans les recettes, les impôts directs figurent pour 310 millions de francs environ ; 55 millions pour l'impôt foncier, 10 millions et demi pour l'impôt sur les professions, 38 millions pour l'*agnam*, 122 millions pour la dîme, sans parler de 17 millions de centimes additionnels. Les droits de timbre et d'enregistrement doivent donner 24 millions, les contributions indirectes 103 millions, dont la plus grande part, 89 millions, provient des douanes. Les monopoles rapportent 68 millions, répartis entre le sel 26 millions et demi, le tabac 22 millions et demi, les postes et télégraphes 22 millions ; les exploitations d'État donnent environ 7 millions (vous voyez qu'on n'a pas encore beaucoup socialisé en Turquie), le domaine, y compris les forêts 3 millions, les tributs près de 19 millions ; enfin, les

produits divers 36 millions : au total 577 millions, en chiffres ronds.

Quant aux dépenses, elles peuvent se diviser en trois grands groupes : la dette publique qui absorbe 182 millions ; les dépenses militaires (guerre et marine) 266 millions ; les services civils 246 millions : au total 694 millions. La dette représente donc 26 p. 100 du total du budget, les dépenses militaires plus de 38 p. 100, et tous les autres services à peine 36 p. 100.

Les services civils, notamment ceux auxquels incomberait le développement de l'agriculture, des travaux publics, de l'instruction, sont réduites à la portion congrue : l'agriculture reçoit 8 millions de francs, l'instruction publique 15 millions, les travaux publics 15 millions : ensemble, 5 et demi p. 100 environ du total du budget !

Cette prédominance des dépenses militaires est un des traits caractéristiques du budget de l'Empire ottoman. Mais aucun de ceux qui connaissent un peu l'Orient ne saurait s'en étonner.

Le peuple turc est resté un peuple de soldats ; c'est toujours son armée qui tient la première place dans ses pensées, dans ses affections, dans son désir même de rénovation. Voyez à Stamboul, le ministère de la Guerre, le *Séraskérat*, avec ses vastes bâtiments, ses grandioses propylées, cette immense esplanade où tous les soirs, au coucher du soleil, de nombreux bataillons acclament d'une voix formidable le nom

vénéré du *Padischah !* Comme il écrase de sa majesté le modeste édifice où s'abrite, son voisin, le ministère des finances ! Tout l'esprit de la vieille Turquie est dans ce saisissant contraste.

D'ailleurs, l'exemple des peuples voisins n'est pas fait pour retenir les Ottomans sur cette pente. Si la part affectée dans le budget aux seules forces de terre est de 28 p. 100 en Turquie, elle atteint 26 p. 100 en Bulgarie, plus de 23 p. 100 en Serbie ; encore, ne s'agit-il là que des dépenses ordinaires. Au cours de ces dernières années, on a beaucoup emprunté, tant à Sophia qu'à Belgrade, pour améliorer, pour renforcer le matériel d'armement. L'exemple a été contagieux, et lorsque d'une part l'accord avec l'Autriche-Hongrie, à la suite des événements que vous connaissez — de l'annexion de la Bosnie-Herzégovine — d'autre part la déposition d'Abdul-Hamid vinrent apporter au Trésor ottoman des ressources inespérées, le Gouvernement ne put résister à la tentation de profiter de cette grosse aubaine pour engager tout un programme de dépenses que le budget primitif n'avait pas prévu. C'est ainsi qu'a pris naissance le budget extraordinaire, accepté par les Chambres au mois de juillet dernier, et qui autorise plus de 120 millions de dépenses, dont 82 millions pour le ministère de la guerre et 33 millions pour le remboursement d'avances antérieures, le tout gagé, jusqu'à concurrence de 57 millions par le

reliquat des sommes versées par l'Autriche, pour 36 millions par celles trouvées à Yildiz-Kiosk, enfin pour 27 millions par la vente d'immeubles domaniaux et de vieux matériel.

Il y a lieu d'espérer que ce budget supplémentaire n'augmentera pas beaucoup les charges du budget primitif, car si, d'une part, les ressources provenant d'immeubles aliénés et de vieux matériel à vendre sont un peu hypothétiques, il est permis d'espérer que toutes les dépenses prévues dans le programme n'auront pas été effectuées avant la clôture de l'exercice. Les crédits, non employés doivent d'ailleurs être reportés sur l'exercice suivant — celui qui vient de s'ouvrir — avec les ressources correspondantes.

Je viens de vous indiquer, Messieurs, quelles étaient les prévisions en recettes et en dépenses du premier budget de la Turquie. Mais vous savez que la loi du budget comprend chez nous deux éléments : la loi de finances proprement dite et deux tableaux annexes, qui s'appellent l'un l'état A, où sont énumérés les crédits par ministère et par chapitre ; l'autre, l'état B, qui donne les évaluations de recettes. C'est dans cette même forme que se présente le budget ottoman pour 1325 (1909-1910). Il me reste donc à vous signaler rapidement quelques dispositions contenues dans le texte de la loi de finances et qui peuvent être de nature à vous intéresser.

Ainsi que je vous l'exposais en commençant, aucune règle ne présidait, sous l'ancien régime, soit à l'emploi des crédits, soit à la centralisation des recettes. La Constitution de 1876, qui venait d'être remise en vigueur, contenait bien quelques articles relatifs aux finances, mais elle ne visait guère que l'autorisation accordée par la loi de percevoir les impôts, le vote du budget, l'ouverture des crédits extraordinaires et enfin le règlement définitif du budget qui devait intervenir dans un délai de quatre ans après la clôture de l'exercice.

Évidemment, il ne pouvait être question de faire étudier et de faire ratifier par le Parlement, dans le court laps de temps dont on disposait, une loi générale sur la comptabilité publique. Il fallait prendre les mesures les plus urgentes. Aussi se contenta-t-on d'introduire dans la loi de finances quelques-uns des principes essentiels en cette matière : universalité du budget, spécialité de l'exercice, interdiction aux ministres de dépasser les crédits ouverts, enfin contrôle exercé par le ministre des finances sur les engagements de dépenses non prévues explicitement dans le budget.

On portait ainsi remède, théoriquement et légalement tout au moins, aux abus les plus invétérés et les plus dangereux, en attendant une réglementation plus stricte et plus complète. Je dis « théoriquement », car si, en fait, on est bien

parvenu dès maintenant à ramener toutes les recettes de l'Etat dans les mains du ministre des finances, il reste à établir un contrôle effectif sur les dépenses, et à ce point de vue tout est encore à faire.

Voilà donc, Messieurs, le premier et très important résultat obtenu, dans le domaine financier, par le gouvernement nouveau : un budget établi avec une grande prudence et une sincérité plus grande encore, laissant peu de place aux mécomptes en ce qui concerne les recettes, fixant les crédits avec une marge peut-être excessive mais justifiée jusqu'à un certain point par les circonstances, posant enfin les premières bases d'une régulière gestion des deniers publics.

D'autres efforts ont été tentés, d'autres mesures ont été prises qui, sans avoir peut-être, au point de vue théorique, la même importance, ne laisseront cependant pas, dans la pratique, de produire d'heureuses conséquences. Je dois vous les énumérer rapidement.

Frappé, dès mon premier contact avec les administrations ottomanes, de l'insuffisance de l'éducation professionnelle chez certains fonctionnaires, notamment chez les fonctionnaires financiers, je signalai au ministre la nécessité de constituer immédiatement un corps de contrôle pour arriver aussi rapidement que possible, par une surveillance active et incessante, à découvrir

les abus, à relever les défaillances, à guider les agents de l'Etat dans leur service ordinaire.

Zia Pacha, alors ministre des finances, voulut bien entrer dans ces vues, et dès le mois de janvier 1909, il envoyait à Paris une douzaine de jeunes gens soigneusement choisis, que, sur ma demande, M. Caillaux avait bien voulu autoriser à venir compléter leur instruction, d'abord dans les bureaux du ministère, puis auprès de nos inspecteurs des finances au cours de leur tournée annuelle.

Un iradé impérial du 6 juillet dernier a constitué définitivement le service du « Contrôle de l'Empire », service investi des droits les plus étendus pour la vérification de toutes les administrations de l'Empire sans exception, et dont les cadres doivent compter 50 membres. 29 sont actuellement nommés, et sous la direction d'un de nos inspecteurs des finances les plus distingués, M. Jolly, le service fonctionne dans des conditions très satisfaisantes. Déjà les vérifications, commencées depuis quelques mois à peine, ont donné d'excellents résultats. Les inspecteurs ont constaté des déficits, des perceptions illégales, de nombreuses lacunes dans l'assiette de l'impôt ; ils ont mis fin aux pratiques abusives de certains agents subalternes, ils ont relevé la situation du recouvrement dans les circonscriptions où ils ont opéré, notamment à Métélin, le pays d'origine de son Altesse Hussein Hilmi Pacha. Leur action

aura, à n'en pas douter, l'influence la plus heureuse sur la réorganisation des services financiers. Aussi S. E. Djavid Bey a-t-il envoyé récemment une nouvelle mission de huit jeunes inspecteurs faire leur apprentissage chez nous et a-t-il tenu à remercier, dans une lettre que vient de recevoir le ministre des finances, le gouvernement français de l'accueil qu'il avait bien voulu faire à la précédente. (*Applaudissements.*)

D'autre part, sur l'initiative de S. A. Hussein Hilmi Pacha, il a été constitué au ministère des finances une commission des réformes financières, chargée d'étudier les modifications qui pourraient être apportées à la législation fiscale et de préparer les projets de loi destinés à les réaliser. Composée de trois anciens membres de la commission financière de Roumélie, un Français, M. Steeg, un Anglais, M. Graves, un Italien, M. Maïssa, cette commission a déjà mené à bien l'examen d'un projet de réforme de l'impôt foncier sur les propriétés bâties, projet qui est actuellement soumis à la Chambre. Elle poursuit en ce moment un travail analogue sur l'impôt de la dîme.

Enfin, au cours de ces dernières semaines, le Gouvernement a saisi le Parlement de trois importants projets de lois : l'un concernant la comptabilité publique, le second la Cour des Comptes et le troisième l'organisation du service de Trésorerie. Ces trois projets, qui se com-

mandent en quelque sorte et se complètent l'un l'autre, ne sauraient manquer d'avoir sur l'exécution du budget un effet extrêmement important. Ils constitueront le progrès le plus considérable de l'œuvre financière accomplie par le Gouvernement ottoman depuis dix-huit mois.

Le premier projet, comme je le disais, concerne la comptabilité publique; il ne comprend pas moins de 65 articles ; c'est un véritable code de la législation budgétaire. Il traite de l'exercice financier, de la préparation et du vote du budget, des recettes, de l'emploi des crédits, de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses, du règlement définitif du budget, des comptables en deniers et des comptables en matières. Inspiré en grande partie de notre décret du 31 mai 1862, il ne pose toutefois que les règles générales, laissant à des *iradés* et à des arrêtés ministériels le soin de régler tous les détails d'application et d'exécution. Il diffère d'ailleurs de notre régime sur quelques points et contient quelques innovations que je vous demande la permission de vous signaler.

La durée de l'exercice est réduite à quatorze mois ; on ne laisse qu'un mois pour la liquidation et l'ordonnancement des dépenses, deux mois pour la réalisation des recettes et le paiement des créanciers. La comptabilité des exercices clos est notablement simplifiée : toute dépense ordonnancée mais non payée à la clôture de l'exercice

est transportée à un compte de trésorerie où son montant reste à la disposition du créancier pendant six ans au plus, après quoi il fait retour au Trésor. Toute dépense non ordonnancée en clôture ne peut être payée qu'au titre de l'exercice suivant sur des crédits spéciaux ouverts par les Chambres. Le rôle du ministre des finances dans la préparation du budget est tout à fait prépondérant. Aux termes de l'article VI du projet, ses collègues lui *soumettent* leur projet de budget et c'est lui qui établit le budget général de l'État.

L'article II donne des crédits supplémentaires et extraordinaires une définition qui est peut-être plus nette que celle de notre loi de 1878 ; elle dit que « les crédits supplémentaires sont ceux qui ont pour objet de pourvoir à l'insuffisance, dûment justifiée, d'un service porté au budget. Les crédits extraordinaires sont ceux qui sont nécessités par des besoins nouveaux et urgents dont il n'était pas possible de faire état au moment du vote du budget. »

Dans chaque département, la direction de la comptabilité sera confiée à un fonctionnaire nommé par le ministre des finances et dépendant de lui. Ce fonctionnaire est chargé du contrôle des dépenses engagées, sans préjudice de la nécessité de l'intervention du ministre des finances pour l'engagement des dépenses non prévues explicitement dans le budget. Voilà pour la comptabilité publique.

Le second projet définit le rôle de la Cour des Comptes sur des bases tout à fait nouvelles. Jusqu'ici le fonctionnement de cette Cour était exactement copié sur notre loi et notre décret de 1807, mais c'était une organisation purement théorique. C'est ainsi que la Cour des Comptes était, comme en France, chargée de constater chaque année, par des déclarations solennelles, la conformité des comptes des comptables et des comptes des ministres. Mais, malheureusement, jamais en Turquie un ministre n'a rendu de comptes.

La Cour est composée de magistrats inamovibles, conformément à l'article 106 de la Constitution, aux termes duquel ces magistrats ne peuvent être révoqués sans que la proposition motivée de leur révocation ne soit approuvée par une décision de la Chambre des députés, prise à la majorité des voix.

Comme en Italie et en Belgique, la Cour aura le visa préalable des ordonnancements, c'est-à-dire qu'aucune ordonnance directe ou délégation de crédit ne pourra être transmise par les ministres aux comptables du Trésor, sans porter au préalable le visa de la Cour des Comptes. Ce visa devra être donné dans les trois jours, sauf au Gouvernement à passer outre au refus de visa, en vertu d'une délibération du conseil des ministres, et, en cas d'urgence motivée, dit l'article 30, pour des raisons d'intérêt public ou de sécurité nationale.

En revanche, on allège la besogne actuelle de la Cour en lui enlevant le jugement des comptabilités dans les provinces, qu'on remet à des commissions locales ; seuls les comptables de la capitale sont soumis à sa juridiction. Néanmoins, pour suffire à ses obligations, le nombre des référendaires, qui était de dix, est porté à trente-six.

Quant au troisième projet, il autorise le Gouvernement — je cite les termes mêmes du projet — « à utiliser le concours de la Banque impériale ottomane pour le service des mouvements de fonds, la centralisation des recettes, l'emploi dans les vilayets des délégations de crédit, le paiement matériel des dépenses et pour la tenue contradictoire des écritures comptables. »

Bien que fort court, puisqu'il ne contient que quatre articles, ce projet a, pour la régularité des opérations budgétaires, une importance capitale, sur laquelle je vous demande la permission d'insister en quelques mots.

Lorsqu'il y a quelques années la persistance des troubles en Macédoine amena les puissances à intervenir auprès de la Porte pour assurer dans les trois vilayets l'exécution de réformes jugées indispensables, notamment en matière financière, et qu'à cet effet elles consentirent une augmentation de 3 p. 100 sur les droits de douane, dont le produit devait être exclusivement affecté aux dépenses de ces trois provinces, la coopération

de la Banque impériale ottomane pour la centralisation des recettes et pour le paiement des dépenses en Roumélie, apparut comme un des moyens les plus faciles et les plus sûrs d'assurer l'ordre dans l'emploi des crédits et la régulière application des ressources aux besoins des services. Un règlement intervenu le 7 mai 1905 entre le ministre des finances d'alors et la Banque impériale ottomane, régla les détails d'application de ce système. Fonctionnant sous le contrôle de la commission financière internationale, il a donné d'excellents résultats. S. A. Hussein Hilmi Pacha, qui l'avait vu fonctionner au cours de ces dernières années, alors qu'il exerçait les délicates fonctions d'inspecteur général des trois vilayets, ne pouvait manquer d'être frappé de ses avantages; aussi, lorsqu'il arriva à la présidence du conseil des ministres se montra-t-il disposé à en étendre l'application, sous une forme quelque peu différente, à l'ensemble de l'Empire. Les négociations entamées à cet effet dès le mois de juin dernier avec la Banque se sont poursuivies depuis lors; mais les multiples questions qu'elles soulevaient exigeaient un examen approfondi et, malgré l'égale bonne volonté des deux parties, c'est seulement depuis quelques semaines que l'accord définitif a pu se réaliser sur tous les points. Une convention qui sera approuvée par iradé impérial, aussitôt que le Parlement aura voté le projet de loi dont il

est saisi, fixe les conditions du nouveau service et un règlement ministériel déjà préparé en prévoit toutes les mesures d'exécution.

On peut dire que cette coopération de la Banque impériale ottomane, coopération d'ailleurs prévue dans son contrat de concession, mais que l'ancien régime n'avait jamais voulu lui demander, est la pierre angulaire de toute la réforme financière. Laissant entière la liberté d'action du Gouvernement, elle met entre ses mains un instrument déjà éprouvé par une longue expérience. Elle assure l'approvisionnement des caisses publiques, elle simplifie singulièrement les mouvements de fonds dans les provinces. Les erreurs d'imputation, les dépassements de crédit seront facilement évités. Enfin, grâce à la tenue de comptabilités parallèles, les agents de la Banque ottomane et ceux du Trésor contrôleront réciproquement leurs écritures, et la mise en train toujours malaisée d'un mécanisme nouveau s'en trouvera grandement facilitée.

Ce rôle qui va être ainsi donné à la Banque ne va d'ailleurs pas pour elle sans de lourdes charges : obligation de créer des succursales dans tous les chefs-lieux de *vilayets* où elle n'en a pas encore ; recrutement d'un nombreux personnel ; augmentation de l'avance statutaire qu'elle fait à l'Etat, réduction des intérêts sur les soldes débiteurs du Trésor, tout cela ne laissera pas d'être onéreux. Mais les financiers avisés qui

dirigent ce grand établissement n'ont pas hésité à consentir les sacrifices nécessaires. Ils ont voulu reconnaître par là combien il importait de resserrer les liens étroits qui l'unissent, depuis près de cinquante ans, à l'administration ottomane; ils ont montré ainsi leur ferme désir de contribuer pour leur part, dans un esprit de complet désintéressement, au relèvement financier de l'Empire. (*Applaudissements.*)

Nul doute que le Parlement, reconnaissant toute l'importance de cet accord, ne le ratifie à bref délai, afin qu'il puisse être exécuté dès le présent exercice et que l'exécution du budget se fasse cette année dans des conditions régulières.

Pour achever l'énumération des mesures déjà prises par le Gouvernement ottoman en vue de l'amélioration de cet exercice financier, il me reste à vous citer encore la réorganisation de l'administration centrale du ministère des finances, mise en application le 1/14 mars courant.

A l'ancien émiettement des bureaux qui répartissait entre des ombres de directeurs, sans initiative, et sans responsabilité, des attributions mal définies qui laissait au ministre toutes les décisions, toutes les signatures, même les plus insignifiantes, on substitue une division rationnelle en grandes directions bien délimitées, ayant chacune à leur tête un chef responsable qui déchargera le ministre de toutes les questions secon-

daires. Jusqu'ici, les agents du ministère des finances se cantonnaient presque exclusivement dans des opérations de pure comptabilité ; désormais l'assiette et le recouvrement des impôts, le contrôle sur les dépenses des ministères, la préparation et l'exécution du budget, les prévisions des besoins en numéraire sur les différents points du territoire, tout ce qui constitue en un mot une véritable administration financière, devra tenir une plus grande place dans leur activité.

La plupart des fonctionnaires turcs auront peut-être une certaine peine à s'imprégner d'une conception très différente de l'état d'esprit dans lequel on les a maintenus pendant trente ans. Mais le besoin crée l'organe, et je suis persuadé qu'on trouvera et les dévouements et les compétences indispensables.

*

Après avoir fait le tableau de la situation financière dont les jeunes Turcs ont recueilli le triste héritage, après vous avoir montré les efforts qu'ils ont déjà faits, les résultats qu'ils ont déjà obtenus pour faire, selon le mot fameux, « de l'ordre avec du désordre », pour réagir contre des abus invétérés, il me reste maintenant, Messieurs, — et ce n'est pas là la partie la moins difficile de ma tâche — à vous exposer, non pas toutes les réformes à réaliser, la liste en serait un peu longue, mais tout au moins celles qui appellent de la façon la plus pressante la sol-

licitude et l'action énergique du gouvernement ottoman. Je m'efforcerai de le faire aussi rapidement que possible.

D'abord, la réforme des impôts.

Le produit des impôts directs proprement dits fournit au budget de la Turquie une très grosse part de ses ressources : 310 millions sur 577 millions, c'est-à-dire plus de 54 p. 100 ; c'est une proportion très forte. Le poids des charges publiques retombe presque exclusivement, dans ces conditions, sur la population agricole, la moins fortunée et cependant la plus intéressante de l'Empire. Aussi, dans tous les pays voisins où la domination turque avait laissé une situation analogue s'est-on efforcé d'y remédier.

En Serbie, au cours de la période 1904-1908, la proportion des impôts directs, dans l'ensemble des recettes publiques, a été abaissée de 34 à 27 p. 100. Dans la période décennale de 1899-1909 cette proportion est tombée en Bulgarie de 40 à 28 et demi p. 100, en Égypte de 43 à 34 p. 100. La Turquie devra, elle aussi, entrer dans cette voie et arriver à un dégrèvement au moins relatif de la terre, source de toute richesse qu'il faut bien se garder d'épuiser.

Dans cette catégorie des impôts directs se rangent l'impôt foncier, l'impôt des patentes, l'*agnam*, la dîme.

L'impôt immobilier ou *verghi* porte, d'une part sur les maisons et, d'autre part, sur les propriétés

rurales. Le *verghi* des maisons varie de 4 à 10 pour mille de la valeur de l'immeuble, c'est-à-dire que c'est, en principe, un impôt sur le capital ; mais cette valeur est elle-même calculée à raison de quatorze fois le loyer.

L'impôt foncier représente par conséquent entre 5 et demi p. 100 et 14 p. 100 du revenu ; c'est un taux assez élevé. L'assiette en est très défectueuse et la perception l'est plus encore. Les évaluations qui servent de base sont, à ce que l'on assure, tantôt dérisoires et tantôt excessives, suivant que le propriétaire est, comme dit La Fontaine, « puissant ou misérable ». Dans les grandes villes comme Constantinople, Smyrne, Salonique, où la valeur des immeubles a considérablement augmenté dans le dernier quart de siècle, la plupart de ces évaluations sont vieilles de plus de trente années. Une revision de ces évaluations, s'impose à bref délai et il faudra y faire procéder par un personnel expérimenté et intègre ; elle fournira au Trésor une plus-value de ressources considérables.

Quant à la perception du *verghi*, elle était jusqu'à ce jour, du moins à Constantinople, complètement abandonnée. Jamais un contribuable n'était poursuivi ; mais lorsqu'il s'avisait de vouloir vendre son immeuble ou de réclamer de la municipalité une autorisation pour le réparer, le fisc intervenait et lui réclamait tous les arriérés successifs de son impôt. C'était quelquefois le double de la

valeur de l'immeuble, et le propriétaire préférait le laisser tomber en ruines. (*Rires.*)

Je dois dire que l'on commence à renoncer à ce système. Une loi sur le recouvrement et les poursuites a été votée l'année dernière. Elle est aujourd'hui appliquée, et l'on a vu tout récemment, spectacle inouï dans les annales de la Turquie, un des plus hauts personnages de l'État menacé de saisie et obligé de s'exécuter comme un simple mortel. (*Rires.*)

En ce qui concerne l'impôt foncier sur les terres, établi d'une manière analogue, il fait double emploi avec la dîme et devrait être réduit.

La dîme, Messieurs, est un prélèvement en nature, quelquefois cependant payable en argent pour certains produits, et dont le montant, primitivement fixé à 10 p. 100, est aujourd'hui de 12,50 p. 100, par suite de diverses augmentations qui ont été affectées à la Banque agricole, à l'instruction publique, aux armements militaires. Cette dîme est un véritable impôt sur le revenu de la terre. C'est un impôt idéal en théorie, car il atteint le revenu réel de la terre dans l'année même où il est perçu, mais qui donne lieu, en fait, au plus grand nombre de réclamations et d'abus.

Cela tient à ce que le produit de la dîme est adjugé à des fermiers qui, par toute sorte d'agissements, s'efforcent d'accroître leurs bénéfices, d'où, pour

les habitants des campagnes, une cause de continuelles vexations. Et cependant, il ne faut pas supprimer la dîme parce qu'elle est équitable en principe. Il ne faut pas supprimer la dîme parce qu'elle est adaptée aux facultés du contribuable turc qui n'a pas beaucoup d'argent, et qui aime mieux prélever sur sa récolte quelques gerbes de blé ou quelques *kilès* de raisin plutôt que de sortir de sa poche quelques piastres ou un *medjidié*.

Il ne faut pas enfin supprimer la dîme, et ceci est une considération très importante, parce qu'elle a sa base dans la loi religieuse qu'aucun musulman ne se permettrait de discuter. Pour toutes ces raisons, il convient de maintenir la dîme, pour longtemps encore tout au moins ; mais il est urgent d'en modifier le mode de perception.

Le vice fondamental de la dîme est dans le contact direct entre le contribuable et le fermier, le *multezim* ; c'est le fermier qui arbitre et qui effectue lui-même le prélèvement sur la récolte. En faisant procéder à la décimation par des agents de l'État, en réduisant le rôle du fermier à celui d'acheteur des produits de la dîme, chargé seulement de les transporter dans les dépôts et de les réaliser en argent, on remédierait certainement à une situation qui, dans l'état de choses actuel, est intolérable sur certains points de l'Empire pour les populations rurales. Cette ré-

forme est d'autant plus désirable que la dîme forme, à elle seule, le quart des recettes totales du budget : 122 millions sur 577.

Pour l'*agnam*, l'impôt sur les moutons, qui rapporte 38 millions de francs, il semble qu'il y ait peu de chose à faire. Le recensement des animaux se fait actuellement par des fonctionnaires qui sont recrutés dans les villages, sans aucune espèce de garantie. Il y aurait évidemment, à ce point de vue, une amélioration à apporter. Pour ces opérations de dénombrement des moutons comme pour l'évaluation des immeubles, il serait nécessaire de constituer un corps spécial de fonctionnaires chargés exclusivement de l'assiette de l'impôt ; c'est un service qui n'existe qu'à l'état rudimentaire et uniquement pour l'impôt immobilier.

Ces agents de l'assiette devraient établir également le rôle de l'impôt sur les professions, le *temettu*. Le produit de cet impôt, très faible actuellement puisqu'il n'atteint pas un million de francs, pourrait être sensiblement augmenté s'il était mieux assis, et surtout s'il était étendu aux étrangers. Car, par suite d'une disposition des capitulations, que rien véritablement ne justifie et à laquelle les Puissances feraient bien de renoncer, les commerçants étrangers établis en Turquie ne paient aucun impôt professionnel. Leur assujettissement à la taxe des patentes serait

une mesure équitable, et en même temps très profitable au Trésor ottoman. (*Applaudissements.*)

Pour les impôts indirects, il en est deux qui appellent des réformes profondes : ce sont les droits sur les vins et les spiritueux d'une part, les droits de douane d'autre part.

Pour les premiers, les droits sur les vins et spiritueux, c'est la législation qu'il faudrait refaire. Cette législation est actuellement tout à fait paradoxale ; elle est, si je puis ainsi parler, protectionniste à rebours. Elle avantage l'importateur étranger au détriment du producteur indigène. D'abord, pour les vins, le droit est tout à fait excessif : il est de 15 p. 100 de la récolte et payable en argent, de sorte que le vigneron, assujetti d'abord à l'impôt immobilier, ensuite à la dîme, puis au droit spécial sur les vins, donne au fisc plus de 27 p. 100 de sa récolte. Il se trouve donc dans une condition tout à fait inférieure à celle de l'importateur de vins qui ne paie que 11 p. 100, en théorie, beaucoup moins même en fait, car les vins étrangers sont presque toujours déclarés en douane pour une valeur atténuée. Vous voyez le paradoxe que je signalais tout à l'heure.

Pour les alcools, même situation : le droit de douane de 11 p. 100 pour les alcools est si peu en rapport avec l'impôt payé par le producteur du pays, étant donnée surtout la différence de degré alcoolique entre les alcools produits en Turquie

et les alcools à haut degré venant de l'étranger, que l'on calcule qu'une *ocque*[1] de *raki* revient à deux ou trois piastres, s'il provient de la distillation de raisins indigènes, et seulement à une piastre et demie s'il est fabriqué avec des alcools importés. Vous voyez comment le malheureux cultivateur turc peut lutter contre son concurrent étranger. Les alcools acquittent d'ailleurs une taxe spéciale que l'on appelle le *resmi-miri* et qui est d'environ vingt centimes par litre. On est donc très loin des droits payés dans la plupart des pays d'occident.

Pour les douanes, au contraire, ce n'est pas à la législation qu'il faut toucher, ce sont surtout les conditions dans lesquelles s'effectue la perception qu'il est indispensable de réformer. Tous ceux qui ont eu affaire à l'ancienne douane turque connaissent ses lenteurs et ses exigences tracassières, tempérées souvent, il faut le dire, par certaines complaisances plus ou moins intéressées.

Un fonctionnaire anglais très distingué, M. Crawford, attaché depuis plus d'un an au service des douanes, s'efforce d'y faire prévaloir un autre esprit et d'autres habitudes et il a réussi à l'améliorer dans une large mesure. Mais avec un personnel presque toujours insuffisant au point de vue technique, très mal rémunéré — les

1. Ocque : mesure d'environ 1.200 grammes.

traitements de certains agents des douanes sont dérisoires, ce sont, on peut le dire, des traitements de famine, — les réformes sont difficiles. Ces agents mal rémunérés sont des hommes, ils sont donc accessibles à certaines tentations. Il faut faire cesser de vieilles et détestables habitudes, assurer le fonctionnement régulier du service, non seulement à Constantinople, qui n'est pas le seul port important de l'Empire, mais à Samsoun, à Salonique, à Smyrne et sur tous les points de la frontière. C'est une tâche au-dessus des forces d'un seul homme. Il est donc de toute nécessité que des fonctionnaires pris dans les douanes étrangères soient adjoints au conseiller anglais et aussi qu'un recrutement plus sévère, que des traitements plus élevés assurent une meilleure composition du personnel ottoman.

C'est seulement à cette double condition que la douane pourra rendre au Gouvernement ottoman tout ce qu'il peut en attendre et que l'augmentation de 4 p. 100, pour laquelle le Gouvernement ottoman demande en ce moment l'assentiment des Puissances, pourra donner au budget de la Turquie un supplément de ressources important. Il n'est pas exagéré de penser que le rendement des douanes ottomanes actuelles, avec le tarif de 11 p. 100, pourrait facilement être accru de 25 à 30 p. 100 si la perception était opérée dans des conditions tout à fait satisfaisantes.

Messieurs, j'en aurais fini avec ce long exposé des réformes à accomplir, s'il ne me restait quelques mots à vous dire de la question monétaire; c'est une des plus complexes et des plus importantes qu'aura à résoudre le Gouvernement ottoman. Elle mériterait une conférence spéciale; je ne ferai que l'effleurer.

Les monnaies qui ont cours en Turquie sont d'abord la livre, monnaie d'or au titre de 916 millièmes, qui équivaut environ à 22 fr. 80 de notre monnaie et qui est subdivisée en demi-livre et en quart de livre. Puis viennent les pièces d'argent de 1, 2, 5, 10 et 20 piastres; ces dernières appelées *medjidié*. Enfin, les pièces de bronze de 5, 10 et 20 paras, le *para* étant la quarantième partie d'une piastre.

Théoriquement, la livre vaut 100 piastres; mais par suite de la baisse du métal blanc et de la frappe trop considérable du *medjidié* qui en fut la conséquence, le cours de la livre est monté progressivement à 108 de 1875 à 1880; c'est encore, d'ailleurs, le cours actuel des transactions à Constantinople. Mais pour éviter les pertes que lui causait l'afflux de l'argent dans les caisses en paiement des impôts, conséquence de cette différence entre le taux de 108, taux réel, et le taux de 100, taux officiel, alors qu'il avait besoin, au contraire, d'or pour ses paiements à l'étranger, le Gouvernement décida, en 1880, de cesser la frappe des *medjidié* et en outre de ne plus rece-

voir le *medjidié*, dans les caisses publiques, que pour 19 piastres..

Le cours de la livre s'est ainsi fixé aux environs de 108; il n'a plus monté, mais comme la parité de la livre en piastres au *medjidié* 19 ressort à 102,60 et qu'ainsi le taux officiel de 100 continuait à écarter l'or des caisses publiques, le Gouvernement s'est décidé, il y a peu de temps, à admettre la livre à ce taux de 102,60. Je dois dire que, depuis lors, la situation s'est notablement améliorée au profit du Trésor public. Mais elle reste très incommode pour les particuliers. Les transactions commerciales importantes se règlent en or. Dans certaines provinces de la Turquie, notamment dans les plus reculées, les populations n'usent, au contraire, que du métal blanc. D'autre part, dans une partie des *vilayets*, le public accepte le *medjidié* au taux officiel de 19; dans d'autres, plus nombreux, notamment à Constantinople, on le prend à 20 piastres : d'où une demande de petites piastres là où le medjidié est à 19 et une demande de *medjidiés* et de pièces de 5 piastres là où il est à 20 piastres. Aussi l'industrie des changeurs, des *Sarafs* — pour les appeler par leur nom turc — est-elle l'industrie la plus développée de l'Empire ottoman.

A Constantinople, dans certains quartiers, chaque boutique de commerçant est doublée d'une échoppe de *Saraf*. C'est bien entendu le public

qui fait les frais de ce commerce florissant et l'on évalue l'impôt qu'il leur paie ainsi entre 4 et 7 p. 100 du montant des transactions commerciales. Vous voyez donc qu'une réforme monétaire, qui mettrait fin à cet état de choses, équivaudrait à une véritable diminution des impôts. Mais elle ne laisse pas d'être difficile, d'autant plus que dans certaines parties de l'Empire la monnaie nationale n'a même pas cours. Dans le Hedjaz, dans le Yémen, les Arabes n'acceptent que le thalari de Marie-Thérèse. En Palestine, à Jérusalem et aux environs, il ne circule que de la monnaie française, au point que les écritures mêmes de la Banque ottomane sont tenues en francs, puis transformées en piastres et en livres pour rentrer dans les écritures turques.

Une commission a été constituée depuis quelques mois au ministère des finances pour parer, ou du moins pour essayer de parer, aux difficultés actuelles ; mais, en l'absence de statistiques suffisantes, son étude sera forcément très longue et très malaisée. Elle ne s'en poursuit pas moins activement, et la commission, très heureusement inspirée en cette circonstance, a décidé de prendre sur cette délicate question de la réforme des monnaies l'avis de deux éminents spécialistes en la matière : le savant M. Luzzatti, en Italie, et, en France, un homme que vous connaissez tous et dont vous admirez le beau talent, M. de Foville. (*Applaudissements.*)

Mais il est temps de terminer et en terminant, de conclure.

Dès le lendemain de la révolution de juillet 1908, le parti jeune turc, qui a aujourd'hui en mains le gouvernement, a compris que dans son œuvre grandiose de réorganisation de l'Empire, la réforme financière devait prendre la première place, parce que de sa réalisation dépendaient le relèvement moral, le relèvement économique, le relèvement militaire même de la nation ottomane. Il s'y est appliqué avec courage et vous avez vu les résultats qu'il a déjà obtenus. Son premier budget, celui de 1325 (1909-1910) a été établi avec le désir sincère de ne rien dissimuler. Celui de 1326, dont la Chambre des Députés aborde en ce moment la discussion, malheureusement très tardive et ce qui exigera cette année encore le vote de plusieurs douzièmes provisoires (c'est toujours en Turquie comme en France), est conçu dans le même esprit. Le ministre des finances qui l'a élaboré, S. E. Djavid Bey, l'homme assurément le mieux préparé de son pays à la besogne laborieuse qui lui incombe, a énergiquement résisté aux augmentations de dépenses ; il ne s'est pas laissé aller à la tentation de majorer imprudemment les recettes. Néanmoins, le déficit qui ressort de ce second projet de budget n'est pas de beaucoup inférieur au précédent : 100 millions au lieu de 120.

Est-il permis d'espérer que ce déficit pourra

disparaître d'ici peu d'années? Je n'hésite pas à l'affirmer. Si les réformes nécessaires sont résolument effectuées, si l'on ne se départit pas d'une stricte économie dans les dépenses et d'une prudente évaluation des recettes, le budget de la Turquie doit être en équilibre à assez bref délai.

Tout d'abord, des recettes nouvelles peuvent rapidement être dégagées sans augmentation notable des impôts supportés, sinon par l'ensemble tout au moins par la partie la plus considérable de la population ottomane, je veux dire, la population des campagnes.

La majoration de 4 p. 100 des droits de douanes, pour laquelle le Gouvernement turc est en ce moment-ci en instance devant les Puissances, donnera un supplément de recettes d'environ 34 millions. Ce supplément pourrait s'accroître encore de 24 millions si, comme je vous le disais tout à l'heure, la perception des droits de douanes était sérieusement améliorée.

D'autre part, l'établissement du monopole du pétrole, monopole extrêmement facile et économique à mettre en œuvre dans un pays qui, jusqu'ici, ne produit pas d'huiles minérales et les reçoit presque exclusivement par voie de mer, rapporterait environ 17 millions, sans augmentation très sensible des prix de vente actuels. Voilà déjà 75 millions environ de recettes nouvelles. Nous avons 100 millions de déficit, il suf-

firait donc de 25 millions pour équilibrer complètement le budget.

Nul doute, Messieurs, qu'une meilleure assiette des impôts, un meilleur choix et une meilleure direction des agents du fisc, que surtout le développement de la richesse publique à mesure que la sécurité et la facilité des communications seront mieux assurées dans le pays, nul doute que tout cela n'arrive à combler rapidement cette différence de 25 millions.

Mais ce résultat si désirable ne saurait être obtenu qu'à certaines conditions : en premier lieu, comme je viens de l'indiquer, la volonté persistante, résolue, du Gouvernement d'effectuer des réformes pratiques et de faire disparaître les anciens abus ; puis, une stricte économie et le bon emploi des ressources publiques aux véritables besoins du pays.

Point n'est besoin, pour répandre en Turquie une activité nouvelle, pour donner à son agriculture un essor merveilleux, point n'est besoin, Messieurs, d'imaginer des entreprises grandioses, mais peut-être un peu chimériques, nul besoin de couvrir ses côtes de nouveaux ports, de tracer à travers ses plaines et ses montagnes des milliers de nouveaux kilomètres de voies ferrées ; il suffit pour le moment — et ce n'est pas là seulement mon opinion mûrement réfléchie, c'est encore celle de tous les hommes qui connaissent bien ce pays et lui portent une sympathie désintéres-

sée — il suffit, dis-je, de deux choses : beaucoup de bons gendarmes et beaucoup de bonnes routes. Assurer à tous la sécurité des biens et des personnes, aux paysans le transport facile de leurs produits vers les gares, les ports, les marchés ; voilà les deux points sur lesquels il faut porter tout de suite et avant tout l'effort. Ce n'est pas à dire qu'il faille négliger d'autres services, dont la bonne marche et le développement importent grandement au progrès moral et intellectuel du peuple, comme ceux de la justice et de l'instruction publique. A ceux-là aussi, il faudra donner des dotations suffisantes, au fur et à mesure du développement des ressources budgétaires.

Mais il est une catégorie de dépenses que les Ottomans doivent se garder d'accroître, qu'ils doivent même s'efforcer de restreindre, car elles sont déjà trop considérables, ce sont les dépenses navales.

Un mouvement d'opinion plus généreux que réfléchi, plus superficiel que profond, s'est manifesté récemment en faveur de l'accroissement de la flotte ottomane. La Chambre a même approuvé une sorte de programme, sinon technique, au moins financier, qui engagerait sur dix exercices une dépense totale de 115 millions en sus du budget actuel de la marine, qui s'élève déjà à plus de 23 millions pour 1326 (1910-1911).

Messieurs, c'est là une tendance que les hom-

mes appelés à diriger l'opinion de leur pays doivent s'efforcer de combattre. Car ces coûteux instruments qui s'appellent des cuirassés et des croiseurs risquent, faute d'officiers suffisamment instruits et d'équipages entraînés, de s'immobiliser, à bref délai, au fond de la Corne d'Or, comme ceux qu'avait si chèrement achetés le sultan Abd-ul-Hamid.

Si les fatalités de l'histoire amenaient quelque jour un conflit entre la Turquie et ses voisins de l'ouest ou du nord, ce n'est pas sur mer que ce conflit se dénouerait. Que le Gouvernement ottoman consacre donc à sa magnifique armée la part de sacrifice, déjà trop large, que la Turquie, comme tous les autres États, est obligée de faire aux nécessités impérieuses, sacrées, de la défense nationale. C'est là qu'est sa véritable force; l'avenir de la Turquie est sur terre.

Souhaitons d'ailleurs, Messieurs, que la sagesse des nations balkaniques et, à défaut, la vigilance des grandes puissances européennes, sache éviter des luttes sanglantes dont les conséquences seraient, de toute manière, désastreuses pour l'œuvre de relèvement que poursuit le gouvernement nouveau.

C'est dans la paix, c'est par les œuvres de paix, que la Turquie doit retrouver sa prospérité et sa grandeur. (*Applaudissements.*)

Chacun est prêt à l'y aider. La France d'abord,

Messieurs, la France qui, dès le XVIe siècle, nouait avec la Turquie des relations amicales, la France qui ne recherche en Orient que l'extension de son influence morale, déjà prépondérante, l'emploi de son activité économique, de sa puissance financière, la France — elle en a déjà, depuis dix-huit mois, donné les preuves — prêtera sans compter, à la Turquie, ses ingénieurs, ses administrateurs, ses savants. Elle ouvrira toutes grandes aux jeunes fonctionnaires, aux étudiants que la Turquie lui envoie les portes de ses écoles et de ses grandes administrations. Et aussi longtemps que les Ottomans ne s'attacheront qu'à réorganiser leurs services publics, à développer leur agriculture, à compléter leur outillage économique encore si insuffisant, la France leur prêtera largement aussi, son crédit incomparable. (*Applaudissements.*)

C'est dire, Messieurs, que les jeunes Turcs ont entre les mains, les destinées de leur patrie. Faisons confiance, à leur énergie, à leur sagesse et surtout à l'ardent patriotisme dont ils viennent, dans des circonstances critiques, de donner au monde le réconfortant et inoubliable spectacle. (*Applaudissements prolongés.*)

Messieurs[1],

Je remercie, en mon nom personnel, l'honorable M. Charles Laurent, et je suis certain d'être l'interprète de mes compatriotes en le félicitant de la belle conférence qu'il vient de nous faire.

M. Charles Laurent vous a montré quelles sont les réformes budgétaires accomplies et en projet dans l'Empire ottoman. Il apporte à la réorganisation financière son inlassable activité et son grand talent. (*Applaudissements.*)

Son exposé est si documenté et si complet que je n'aurai rien à y ajouter, si ce n'est quelques éclaircissements concernant le recensement. Je puis dire que le recensement a été très négligé dans mon pays. En 1907, on avait commencé à en renouveler les bases; on a pu le faire sûrement, tout au moins dans une partie de l'Empire, et comme l'a dit M. Charles Laurent, on a pu inscrire à peu près vingt et un millions d'habitants, non compris les provinces privilégiées, non compris les provinces autonomes, l'Albanie,

1. Allocution prononcée par S. A. Hussein Hilmi Pacha, le 15 mars 1910.

la province du Yémen, de Tripoli, de Barbarie, de Bagdad et une partie du Turkestan.

Nous ne pouvons pas évaluer exactement le nombre des populations de ces provinces, auxquelles le recensement n'a pas encore été appliqué. Ainsi, dans un sandjak d'Albanie, on avait enregistré seulement sept mille âmes, alors qu'en réalité il y en a environ cinquante mille. (*Applaudissements.*)



III

L'ÉVOLUTION

DE LA

POLITIQUE FINANCIÈRE EN ANGLETERRE

ET LA CRISE RÉCENTE

CONFÉRENCE DE M. CHARLES PICOT

Ancien Inspecteur des Finances,
Directeur de la Société générale de Crédit Industriel et Commercial.

DISCOURS DE M. ANDRÉ LEBON

Ancien ministre,
Président de la Compagnie des Messageries Maritimes.

Messieurs, [1]

Nous devons étudier ce soir un sujet qui sollicite votre attention depuis plus d'un an. Depuis un an, en effet, il n'est pas de revue qui n'ait publié plusieurs articles sur la crise anglaise ; il n'est guère de journal quotidien qui n'ait cette rubrique dans chaque numéro. Aussi ai-je devant moi des auditeurs particulièrement avertis, et je vous assure que je sens tout le poids de la mission que j'ai acceptée.

La réforme de la Chambre des Lords a heureusement, dans ces derniers temps, accaparé l'attention à ce point que le budget paraissait oublié. Il s'est produit tant d'événements, depuis que celui-ci a été répoussé par la Chambre haute, qu'il fait aujourd'hui l'effet d'un revenant. C'est du moins l'impression qu'il a produite aux Anglais quand on a recommencé à en parler, impression que « Punch » a traduite dans un de ces dessins dont il a le secret.

C'est bien un revenant, en effet, qu'un budget qui vient en discussion devant le Parlement trois semaines après la fin de l'année à laquelle il se

1. Conférence faite par M. Charles Picot, le 21 avril 1910.

rapporte. Quelqu'habitué qu'un Français puisse être à l'originalité des spectacles que lui offre souvent l'Angleterre, il y a là un paradoxe bien fait pour surprendre.

Le caractère insolite de cette discussion, les incidents dont elle a été l'occasion, la violence de langage de plusieurs membres de la majorité et même de ministres, sont de nature à donner quelque crédit à ceux qui prétendent que l'Angleterre est à la veille de grands changements, presque d'une révolution légale. Or le membre le plus ardent du ministère étant le Chancelier de l'Echiquier, c'est sur le terrain financier, c'est dans les déclarations du ministre des finances que l'on devra retrouver les traces les plus certaines des changements qui se préparent.

Allons-nous voir abandonner les principes de liberté économique qui dominent depuis soixante-dix ans la politique douanière de l'Angleterre ? Allons-nous voir modifier la répartition des charges publiques entre les impôts de consommation et les impôts sur les capitaux ? L'aménagement de la dette, qui a fait depuis cinquante ans la force des finances anglaises, va-t-il être troublé d'une façon profonde ? Autant de questions qui nous obligent à rechercher quelles sont en pareilles matières les traditions financières de l'Angleterre afin d'examiner ensuite dans quelle mesure les propositions du Chancelier de l'Echiquier viennent troubler ces traditions.

Nous dégagerons les traditions financières de l'Angleterre de l'étude du budget des recettes et de l'étude du budget de la dette. Ce sont d'ailleurs là les deux départements réservés en tous pays au ministre des finances. Chaque ministre établit son budget, puis l'envoie au ministre des finances ; celui-ci totalise toutes ces demandes, les ajoute aux dépenses de son propre budget, dont le principal chapitre est le budget de la dette, et il se trouve alors en présence du chiffre total des dépenses auxquelles il doit faire face, d'où résulte le total des ressources qu'il devra se procurer.

Aura-t-il recours à l'impôt ou demandera-t-il une partie de ces ressources à l'emprunt ? S'il recourt à l'impôt, donnera-t-il la préférence aux impôts de consommation ou aux impôts sur la propriété et les capitaux ? Telles sont les premières questions qu'il aura à résoudre et qui caractériseront sa politique financière.

En premier lieu, nous constatons qu'en Angleterre le budget voté est toujours équilibré au moyen d'impôts et que les emprunts sont réservés pour le cas d'événements imprévus, comme les guerres, ou pour certains travaux dotés par des lois spéciales.

Les évaluations sont faites avec la plus grande prudence : dans les quarante dernières années, il n'y en a que douze qui ne se soldent pas par un excédent, et sur ces douze années, neuf ont

vu des guerres ayant entraîné des dépenses beaucoup plus élevées que le déficit. Pour les trente et une années n'ayant pas eu de guerres dépassant les ressources du budget, l'excédent, en fin d'année, a été de 44 millions de francs en moyenne.

Ainsi, dès le début de l'année, le ministre des finances expose au pays la situation financière et recourt franchement à l'impôt pour combler le déficit prévu.

Quelles sont les tendances qui ont présidé depuis soixante ans à l'établissement de ces impôts ? Pour nous en rendre compte, nous allons comparer le budget des recettes de 1909 à celui de 1849 (Tableau I.)

Nous prenons pour termes de comparaison les années 1849 et 1909, parce qu'en 1849 les libéraux étaient au pouvoir depuis trois ans [1] alors qu'en 1909 ils sont au pouvoir depuis quatre ans [2]. Dans l'un et l'autre cas, ce sont des budgets sur lesquels les libéraux ont eu le temps de mettre leur empreinte.

Nous répartirons les impôts en trois catégories.

1° Impôts sur les denrées alimentaires ;

2° Droits de timbre ;

1. Lord John Russell, libéral était premier ministre depuis le 6 juillet 1846.

2. Les libéraux sont au pouvoir depuis le 5 décembre 1905 avec des majorités de 354 voix, puis de 124 voix.

TABLEAU I.

IMPÔTS	1849		1909		EN PLUS	EN MOINS
	Millions de francs				0/0	0/0
Sucre	119		79			33
Thé	133		151		13	
Café	18		5			72
Blé, Farine	19		0			
Spiritueux	196		535		173	
Vin	43		28			35
Tabac	109		345		216	
Malt, bière	131		317		142	
Div. Douane	64		21			67
Div. Excise	81		11			86
		913		1.492		
Timbre	116		194			
		116		194	67	
Licences	28		78		178	
Income-tax	140		848		505	
Successions	54		459		750	
Impôts fonciers	113		66			41
		335		1.451		
Totaux généraux		1.364		3.137		

3° Impôts atteignant directement le capital et le revenu.

Nous mettons à part les droits de timbre parce qu'ils n'ont pas très nettement le caractère d'un impôt atteignant directement le capital et le revenu, mais comme leur produit tient en grande partie aux impôts sur les valeurs mobilières, nous les réunirons souvent aux impôts directs quand nous voudrons opposer ceux-ci aux impôts sur les objets de consommation alimentaire.

On connaît les anathèmes dont sont chargés ces derniers : impôts de capitation, progressifs à rebours, frappant non la richesse, mais les besoins, etc... Nous ne discuterons pas ici ces griefs, mais nous devions les rappeler parce qu'ils sont la raison d'être de la division que nous avons adoptée.

Nous allons voir comment les gouvernements qui se sont succédé depuis soixante ans ont tenu compte de ces critiques et cherché à atténuer les charges que les impôts de consommation font peser sur les classes les plus nombreuses quand ils frappent des objets de première nécessité.

Malgré l'importance du produit des droits de douane dans le budget des recettes anglais, on reconnaît au premier coup d'œil qu'aucune atteinte n'a été portée à la politique du libre-échange. En 1908-1909, sur un produit total de 729 millions de francs, plus de 96 p. 100 proviennent des tabac, sucre, thé, spiritueux et vin. Ce sont de véritables impôts intérieurs de consommation qui sont perçus aux frontières. Ce ne sont pas

des droits protecteurs, car, sauf pour les spiritueux, les similaires ne sont pas fabriqués à l'intérieur du pays.

Ce qui frappe tout d'abord en rapprochant les impôts de 1909 et ceux de 1849, c'est l'énorme augmentation des impôts de la troisième catégorie, et la faible augmentation de ceux de la première.

I. — Réduction du poids des impôts de consommation

Tandis que les impôts directs [1] faisaient plus que quadrupler — augmentaient exactement de 333 p. 100 — les impôts indirects augmentaient seulement de moitié (63 p. 100).

En 1849, les impôts frappant les denrées alimentaires représentaient 67 p. 100 de l'ensemble des recettes ; en 1899, cette proportion descendait à 55 p. 100 ; enfin en 1909, elle tombait à 47 p. 100. Les impôts sur la richesse acquise ou en formation l'emportent sur les impôts de consommation.

Si, entrant dans le détail, nous recherchons quels sont les objets de consommation frappés, nous constatons encore plus nettement l'évolu-

1. Nous emploierons souvent ce terme par abréviation pour désigner les impôts atteignant plus particulièrement les capitaux par opposition aux impôts sur les objets de consommation.

tion démocratique qui n'a cessé de se manifester en Angleterre depuis soixante ans. (Tableau II.)

Alors qu'en 1849, il y avait encore un léger impôt sur le blé et un impôt sur le sucre, en 1899, tous impôts sur le blé et le sucre ont disparu, et si, en 1909, il y a de nouveau un impôt sur le sucre, il ne représente que 1 fr. 75 par tête d'habitant, au lieu de 4 fr. 25 par tête en 1849.

En 1909, les impôts de consommation portent presque exclusivement sur quatre articles ; je les cite dans l'ordre d'importance des produits : spiritueux, tabac, bière, thé. Ces quatre articles produisent 90 p. 100 des impôts de consommation; si l'on ajoute l'impôt sur le sucre, on arrive à plus de 95 p. 100 et a plus de 97,5 p. 100 avec l'impôt sur le vin.

On peut dire que, sauf le thé, la boisson nationale, et le sucre qui en est le complément, aucun objet de première nécessité n'est imposé. Encore l'impôt sur le thé est-il tombé de 4 fr. 86 par tête d'habitant à 3 fr. 35, pendant que l'impôt sur le sucre tombait de 4 fr. 35 à 1 fr. 75, soit une diminution de 44 p. 100 sur l'ensemble de ces deux taxes. Mais la diminution de l'impôt a été infiniment plus grande que celle du produit, car pendant ces soixante années, la consommation du thé a fait plus que quintupler. La charge de l'impôt ne représente plus aujourd'hui, à consommation égale, que 20 p. 100 pour le thé

et 17 p. 100 pour le sucre de ce qu'elle était en 1849 et en 1855.

Tableau II.

Consommations.

		1849	1908	EN PLUS	LE POIDS de l'impôt est x p. 100 en 1909 de ce qu'il était en 1849
				o/o	o/o
Sucre . . .	cwts	8.468.000 (1855)	31.700.000	274	17 (sur 1855)
Thé. . . .	lbs	50.022.000	275.240.000	450	20
Spiritueux .	gall	28.223.000	38.079.000	35	202
Tabac. . .	lbs	27.553.000	90.027.000	226	97
Bière . . .	barr	16.554.000	32.939.000	100	121
Population . .	1849	27.236.000	44.538.000	63	
	1855	27.992.000		59	

Ainsi la politique fiscale suivie depuis soixante ans, en ce qui concerne ces impôts, a un caractère très net : les objets de première nécessité sont largement dégrevés, l'impôt sur le tabac est légèrement réduit, l'impôt sur la bière n'est augmenté que de 20 p. 100. Seul l'impôt sur les spiritueux — consommation de luxe ou consommation nuisible — est doublé.

Encore les surtaxes ont-elles été inférieures aux dégrèvements, proportionnellement à la population, car la charge des impôts de consommation qui était de 33 fr. 35 en 1849, n'est plus que de 33 fr. 17 en 1909, et si l'on tient compte de la diminution de la valeur de l'argent et de l'augmentation des salaires, la diminution réelle est beaucoup plus grande que la diminution apparente.

Cette tendance de la politique fiscale anglaise à réduire les impôts de consommation ne s'est pas manifestée d'une façon uniforme depuis 1849. Sans doute la campagne menée par Cobden pour le rappel des droits sur le blé a dû jeter dans l'opinion des semences qui ont levé vingt-cinq ans plus tard, mais, jusqu'en 1870, les impôts indirects continuèrent à être la principale ressource des Chanceliers de l'Échiquier.

En 1855, lorsque la guerre de Crimée rendit nécessaire une augmentation d'impôts de 125 millions de francs, 75 millions furent demandés aux impôts de consommation et seuls ils furent conservés après la guerre, tandis que l'income-tax était ramené à son taux antérieur.

A partir de 1867, la théorie de l'égalité des impôts indirects et des impôts directs se fait jour. Elle est appliquée aux dégrèvements de 1863, 1864, 1873 et 1874. Mais bientôt l'influence de la réforme électorale se fait sentir ; l'entrée des classes ouvrières dans la vie politique déter-

mine un courant nouveau ; les impôts de consommation attirent surtout l'attention quand il s'agit de dégrèvements, tandis que l'income-tax et les droits de successions sont appelés à supporter à peu près la totalité des augmentations d'impôts.

De 1868 à 1900, époque à laquelle la guerre du Transvaal obligea à recourir passagèrement à tous les modes d'impôts, nous voyons, en trente-deux ans, les impôts de consommation bénéficier de 9 millions de livres de dégrèvements contre 2 millions de livres seulement d'augmentation, tandis que durant la même période, les impôts directs n'ont bénéficié que de 24 millions de dégrèvements contre 27 millions d'augmentations. D'une part, pour les impôts indirects, excédent de dégrèvements de 7 millions ; d'autre part, pour les impôts directs, augmentation nette de 3 millions.

II. — Augmentation des impôts directs et progression

La politique dont nous avons déjà saisi les tendances en examinant les impôts de consommation, va se préciser d'une façon singulière par l'étude des impôts sur le capital et le revenu.

L'action du législateur se fait sentir ici d'une façon beaucoup plus grande que lorsqu'il s'agit des impôts de consommation. Non seulement le législateur règle le taux de l'impôt, mais il en détermine l'assiette. La matière imposable

n'est plus un objet mobile que le fisc saisit au passage entre les mains d'un intermédiaire à un moment où il n'appartient pour ainsi dire à personne. L'impôt direct doit être réclamé le plus souvent à celui qui, selon toute apparence, en supportera finalement le poids. Cela lui donne un caractère personnel dont il est difficile de le débarrasser complètement. De plus, la fortune est un plus grand élément de différenciation entre les hommes que les aliments dont ils se nourrissent. Pour toutes ces raisons, le législateur est ici beaucoup plus maitre d'agir sur la répartition de l'impôt entre les différentes classes sociales.

Nous avons vu que le produit des impôts directs quadruplait pendant que celui des impôts directs augmentait de moitié. Quelle est, dans cette augmentation considérable, la part due au développement de la richesse publique, quelle est la part due à l'action du législateur? 90 p. 100 du produit des impôts directs étant dus à l'income-tax et aux droits de succession, c'est sur ces impôts que nous baserons notre étude.

Droits de succession.

Valeurs imposées :

		Millions de £	augm^on
1868	Legacy, succession et probate duty.	123	123 0/0
1900	Estate duty	275	
1849	Income-tax.	259.2	159 0/0
1909		671.3	

Produits :

		Millions de £	augm^{on}
1868	Succession duty	4,518	305 0/0
1909		18,310	
1849	Income-tax	5,6	505 0/0
1909		33,92	

Tandis que le produit des droits de succession a augmenté de 305 p. 100 depuis 1868, le montant des capitaux imposés n'a augmenté que de 123 p. 100. Le produit de l'impôt, en 1909, représente 6,6 p. 100 des capitaux imposés contre 3,7 p. 100 en 1868.

Pour l'income-tax, pendant que les valeurs imposées augmentent de 159 p. 100, le produit sextuple, c'est-à-dire que le taux moyen de l'impôt passe de 2,16 p. 100 à 5,05 p. 100, faisant plus que doubler.

Le poids de l'impôt pour les capitaux atteints a donc augmenté, mais c'est surtout dans le choix des capitaux frappés, dans la répartition des charges entre eux que se caractérise la nouvelle politique fiscale.

Jusqu'en 1894, la propriété foncière était très privilégiée quant aux droits de succession. Exempte du probate et du legacy duty, elle n'était imposée au succession duty que sur un capital viager calculé d'après l'âge de l'héritier. Ces faveurs étaient dues à l'influence prépondérante des propriétaires fonciers dans les parlements ; l'adjonction au corps électoral des classes

non possédantes devait affaiblir cette influence et aboutir à l'égalité devant l'impôt des fortunes mobilières et des fortunes immobilières.

Mais l'action des nouveaux venus ne s'arrêta pas là. Le rétablissement de l'égalité entre les deux natures de biens fut plutôt un prétexte ; le but poursuivi était la création d'un impôt progressif allant de 1 à 8 p. 100 en ligne directe et admettant de plus l'exemption totale des successions de moins de 2.500 francs, et une détaxe pouvant aller jusqu'à 50 p. 100 pour les successions de moins de 12.500 francs.

Les conséquences au point de vue de l'incidence de l'impôt furent considérables. En 1893-94, dernière année de l'ancien régime des droits proportionnels, les biens transmis par héritage supportaient un impôt moyen de 4.77 p. 100. En 1908-09, le taux moyen est de 5.05 p. 100, mais tandis qu'avant 1894, tous les héritages étaient imposés au même taux, en 1909, les héritages se divisent comme suit :

	Nombre de successions	Capitaux transmis (£)	Droits payés (£)
1° Payant 4,50 p. 100 et au-dessous. . . .	66.784	161.320.000	6.958.000
2° Plus de 4,50 p. 100 .	740	113.680.000	11.352.000
Totaux . . .	67.524	275.000.000	18.310.000
1° Payant 5 p. 100 et moins	67.081	181.138.000	8.238.000
2° Plus de 5 p. 100 . .	443	93.862.000	10.072.000
Totaux . . .	67.524	275.000.000	18.310.000

Ainsi, sans compter les héritages exempts d'impôt comme inférieurs à 2.500 francs, la réforme de sir William Harcourt a eu pour effet de dégrever 66.774 contribuables sur 67.424; 99 p. 100 des contribuables sont détaxés au détriment du dernier centième.

Le taux moyen de l'impôt est de 5,05 p. 100, mais tandis que les 67.081 contribuables imposés à 5 p. 100 et au-dessous ne paient que 8 millions de livres au taux moyen de 4,24 p. 100, les 443 contribuables surimposés paient 10 millions de livres au taux moyen de 10,72 p. 100.

Ces impôts très lourds peuvent se percevoir en Angleterre sans évasion, parce que la fortune acquise y est composée presque uniquement de propriétés foncières et de valeurs nominatives, et également à cause de l'usage de la substitution qui nécessite un acte authentique.

Il n'est pas sans intérêt de constater que cette révolution dans l'assiette des droits de succession a été unanimement admise, car au lendemain de son adoption les conservateurs ont repris le pouvoir et l'ont gardé dix ans, avec une majorité allant jusqu'à 154 voix, sans essayer un seul instant de revenir sur cette réforme.

Income-tax.

L'analyse de l'income-tax ne nous réserve pas de moins grandes surprises. Alors qu'avant 1842

le revenu déclaré aux commissaires du revenu intérieur était entièrement imposé ; depuis 1842 les exemptions n'ont cessé d'augmenter, au point de dégrever presque complètement certaines classes de contribuables. Le tableau B de l'income-tax, qui comprend les revenus des fermiers, ne comporte plus en 1908 que 4 millions de livres atteints par l'impôt sur un revenu total de 17 millions et demi. Pour les 409.000 employés de l'Etat et des sociétés, 43 millions de livres sur 97 sont exempts d'impôts, soit 44 p. 100.

Les cas d'exemption n'ont cessé de se multiplier :

En	1842	l'exemption est totale au-dessous de . .	£ 150		
—	1864	—	100,	déductions jusqu'à	200
—	1872	—	100	—	300
—	1876	—	150	—	400
—	1895	—	160	—	500
—	1899	—	160	—	700

— 1907 réduction de 25 p. 100 du taux de l'impôt, sur le produit du travail, jusqu'à 2.000 £.

On serait tenté de croire à première vue que ces extensions des exemptions ont dû coïncider avec des augmentations du taux de l'impôt afin d'en atténuer l'effet auprès des masses. Il n'en est rien. En 1872, en 1899, en 1907, ces exemptions sont une forme de dégrèvement. C'est une politique inaugurée de longue date et dont nous ne voyons aujourd'hui que le développement.

Sans doute, l'income-tax est demeuré en principe un impôt proportionnel, mais l'extension constante des exemptions accordées aux petits revenus n'a cessé de transformer son caractère. L'impôt proportionnel qui est aujourd'hui de 5 p. 100 et dont le taux sera augmenté de 1/6 dans le prochain budget est un impôt réel, car il frappe les revenus à leur source et atteint le véritable bénéficiaire du revenu par l'intermédiaire de ses débiteurs successifs qui retiennent l'impôt sur le montant de leur dette. Mais au fur et à mesure que les exemptions s'étendent, il perd ce caractère et devient un véritable impôt personnel. Pour obtenir l'exemption, il faut déclarer la totalité de son revenu et le soumettre au contrôle des agents du fisc. Il est vrai que jusqu'ici cette déclaration du revenu global est facultative, puisqu'elle n'est faite qu'en vue d'obtenir une exemption; le contribuable est libre d'y renoncer si elle doit avoir pour lui des inconvénients qu'il estime supérieurs aux avantages à en attendre.

Jusqu'à ces derniers temps, auprès de certains étrangers, l'Angleterre passait pour un pays gouverné par l'aristocratie, et, cependant, l'histoire de l'income-tax et les variations de l'opinion au sujet de cet impôt depuis soixante ans montrent bien que la véritable influence n'appartient pas aux classes les plus fortunées.

En 1842, l'apparition de l'income-tax coïncide

avec un dégrèvement des droits d'importation portant principalement sur les matières premières. Pendant les premières années, il ne cesse de soulever les plaintes les plus vives ; les Chanceliers de l'Echiquier en promettent tous la suppression. En 1853 et en 1874, malgré le taux fort peu élevé de l'impôt, Gladstone établit tout un programme ayant pour objet de le supprimer. Mais depuis 1874, quoique l'income-tax soit un des rares impôts soumis à un vote annuel, personne n'en a proposé la suppression, et il ne cesse au contraire d'être augmenté, passant de 2 d. à 12 d. et à 15 d. par livre, sans que ces élévations de taux produisent la moindre émotion. Cet exemple montre bien que l'influence politique appartient depuis trente ans à ceux qui ne paient pas l'impôt direct.

Tel est le caractère de l'évolution fiscale qui s'est produite en Angleterre à la fin du siècle dernier : dégrèvement des classes ouvrières, surcharges imposées presque exclusivement aux classes aisées. Qu'il s'agisse d'impôts indirects ou d'impôts directs, le mouvement est le même, quoiqu'il soit naturellement beaucoup plus marqué pour les seconds.

III. — Amortissement de la dette publique

La politique financière d'un Etat ne se juge pas

seulement à la méthode suivie pour la répartition des charges annuelles, mais aussi aux soins apportés à sauvegarder le crédit de l'Etat.

Nous avons vu que les budgets anglais étaient équilibrés au moyen de l'impôt et que l'emprunt était réservé pour les circonstances exceptionnelles. Mais il ne suffit pas d'être discret dans le recours à l'emprunt, on doit profiter des périodes de paix pour renouveler, en quelque sorte, sa faculté d'emprunt, pour faire les économies qui permettront, le moment venu, un grand effort.

Les propositions actuellement soumises au Parlement contenant des changements importants dans l'aménagement de la dette, il n'est pas inutile de connaître sur ce point les traditions de la politique anglaise.

Le système suivi en Angleterre pour l'amortissement de la dette publique a été inauguré par Gladstone en 1866 ; c'est donc à cette époque qu'il faut remonter pour étudier son origine et en bien comprendre le fonctionnement. Mais, en Angleterre, moins que partout ailleurs, une institution durable ne peut être créée de toutes pièces du jour au lendemain, par suite d'une conception théorique. L'amortissement avait existé longtemps avant 1866 ; on peut dire que, pour les Anglais, l'idée de dette est inséparable de l'idée d'amortissement et qu'à toute époque de leur histoire, non seulement l'amortissement a fait l'objet des préoccupations du gouvernement,

mais qu'un amortissement effectif et important a existé pendant les périodes de paix.

Avant 1866, tantôt un fonds spécial était affecté à l'amortissement, tantôt les excédents budgétaires seuls étaient consacrés à cet objet. Le premier système fut suivi avant 1732 et de 1786 à 1829; le second, de 1732 à 1786 et de 1829 à 1866. Il faut reconnaître que de 1793 à 1817, l'effet de l'amortissement fut complètement annulé par les emprunts à jet continu nécessités par la guerre contre la France, mais les lois sur l'amortissement continuant à être appliquées, leur effet se fit sentir aussitôt le rétablissement de la paix et les discussions occasionnées au sein du Parlement par leur remaniement initièrent les générations nouvelles à l'utilité de cette institution. On serait tenté de croire que l'amortissement limité à l'emploi des excédents budgétaires ne devait donner que de médiocres résultats, mais ce serait une erreur : de 1829 à 1866, les excédents ont souvent atteint 30 millions de francs, plusieurs fois dépassé 50 millions et atteint 103 millions en 1845. De 1815 à 1855, année où ont commencé les emprunts nécessités par la guerre de Crimée, le capital de la dette avait été diminué de 2 milliards 300 millions de francs environ, toute compensation faite des emprunts contractés dans le même intervalle. De 1857 à 1867, ce capital fut réduit de 875 millions de francs

La commission permanente du rachat de la dette, créée en 1786, est chargée de l'emploi de toutes les sommes consacrées annuellement à l'amortissement.

Ces sommes proviennent de trois sources :

1° L' « old sinking fund », créé en 1829, composé des excédents budgétaires qui sont versés aux commissaires de la dette quinze jours après la clôture de l'exercice ;

2° Le « new sinking fund » créé en 1875, reliquat de la charge permanente de la dette après le paiement des intérêts, annuités et frais d'administration, qui s'augmente chaque année du montant des intérêts des rentes rachetées pendant l'année précédente au moyen du « new » et de l' « old sinking fund » ;

3° Les « annuités terminables », inaugurées en 1866 par Gladstone, destinées à lier étroitement l'amortissement aux intérêts de la dette qui ont toujours été considérés comme sacrés même dans les temps les plus difficiles.

Depuis 1866, date de leur création, jusqu'en 1901, aucune atteinte n'a été portée à la régularité des annuités terminables. Il a fallu les charges exceptionnelles de la guerre de l'Afrique du Sud pour faire ajourner en 1901 et en 1902 le paiement de la part d'annuité correspondant à l'amortissement.

L' « old sinking fund », créé en 1829, a été également respecté sans aucune défaillance jus-

qu'en 1897. Le fonctionnement du « new sinking fund » créé en 1876, a été suspendu en 1887, lors des opérations en Égypte, en 1901 et 1902, lors de la guerre de l'Afrique du Sud et en 1894 pour renforcer la trésorerie.

L'importance croissante du « new sinking fund » dépend du respect du chiffre fixé pour la charge permanente de la dette comprise dans le fonds consolidé.

Le crédit représentant la charge permanente de la dette est aujourd'hui ce qu'il était au moment de sa création en 1876, alors que le total des dettes de l'Etat a diminué en capital depuis 1876 de 24 millions de livres et, ce qui est plus intéressant, exige pour les intérêts une somme inférieure de 3 millions 860 livres aux intérêts de 1876.

La guerre du Transvaal avait augmenté la dette de quatre milliards de francs. Depuis six ans, le total des dettes a été effectivement réduit, compensation faite de tous emprunts, de un milliard cent millions de francs. Il avait fallu sept ans, avant l'année 1899, à partir de laquelle ont commencé les emprunts du Transvaal, pour amortir une somme semblable. Jamais, dans l'histoire de l'amortissement, six années n'ont vu réduire la dette d'une somme plus importante.

On peut donc dire que jusqu'ici la politique de l'amortissement qui a fait la force de l'Angleterre est toujours en honneur. L'amortissement est sur

un pied qui permet à l'Angleterre de s'offrir tous les vingt-cinq ans une guerre de cinq milliards de francs.

*
* *

Nous voilà donc armés, par l'examen que nous venons de faire des tendances de la politique financière anglaise depuis soixante ans, pour aborder l'étude des projets du Chancelier de l'Echiquier qui sont pendants depuis un an devant le Parlement.

Nous ne chercherons pas à en faire la critique au point de vue purement doctrinal, ni à prendre parti dans les discussions qu'ont soulevées les nouveaux impôts ; nous nous bornerons à rechercher si, comme certains le prétendent, ces projets rompent avec toutes les traditions anglaises et engagent l'Angleterre dans une voie nouvelle au lieu d'être simplement une nouvelle étape dans l'évolution de la politique financière depuis soixante ans dont nous avons vu les premiers fruits.

Vous connaissez tous l'auteur de ce budget autour duquel s'est concentré, pour le moment, tout l'effort du parti libéral. Vous avez lu les portraits si vivants qu'ont tracés de lui M. Jacques Bardoux dans ses *Silhouettes d'Outre-Manche*, et plus récemment, M. Augustin Filon dans la *Revue des Deux Mondes*.

Vous savez comment, fils d'un instituteur de Manchester, orphelin de bonne heure, il fut

recueilli et élevé par son oncle, pasteur et cordonnier dans un petit bourg du pays de Galles ; comment, reçu solicitor à vingt et un ans, il entrait au Parlement à vingt-six ans, et, après seize années de travaux et de luttes, toujours sur la brèche, il faisait partie du ministère, d'abord comme président du Board of Trade, puis, après deux ans, comme Chancelier de l'Échiquier. Non conformiste, il luttera contre l'Église établie ; tempérant, il luttera contre les cabarets tories ; Welsch, c'est-à-dire nationaliste gallois, il prêche le respect des nationalités et risque sa vie en allant combattre la guerre du Transvaal jusqu'à Birmingham, la citadelle des Chamberlain. Élevé dans un pays où la grande propriété accapare le sol, il sera l'adversaire déclaré des grands propriétaires.

Avant d'aborder l'étude des propositions du ministre, nous voudrions nous arrêter un instant pour vous citer quelques-unes de ses déclarations, pour vous montrer les contradictions qui se heurtent dans cette nature ardente ; à côté de l'affirmation de principes rassurants, nous trouvons des utopies et des paradoxes bien faits pour inquiéter non seulement ses adversaires, mais aussi ses amis. Il n'en est pas ménager ; c'est un théoricien, et il n'est pas sans intérêt de voir dans quelle mesure, au contact des responsabilités de sa fonction, cet idéaliste a dû limiter ses désirs.

Vous connaissez sans doute ce passage où il fait espérer la disparition de la pauvreté :

« Je ne puis m'empêcher d'espérer et de croire « qu'avant que la présente génération soit pas- « sée, nous aurons fait un grand pas vers ce « temps heureux où le peuple de ce pays sera « délivré de la pauvreté, avec son inséparable « cortège de misère et de dégradation, comme « il l'est aujourd'hui des loups qui infestaient « autrefois ses forêts. »

Cela, c'est la théorie, loin des problèmes actuels qui réclament une solution concrète. Mais quand il faut aborder les difficultés présentes comme la question des « sans travail », nous trouvons dans son exposé budgétaire des déclarations bien différentes :

« Je ne veux pas encourager de vaines espé- « rances. Rien de ce qu'un gouvernement peut « faire avec la présente organisation de la société « ne peut empêcher la fluctuation et les change- « ments dans le commerce et l'industrie qui « aboutissent au manque de travail. Le com- « merce a ses courants, a ses marées, a ses ora- « ges et ses calmes comme la mer, et, comme la « mer, il semble échapper à tout contrôle humain, « ou, au moins, à tout contrôle des victimes « de ces changements. Et, dire que l'on peut

« établir par un système quelconque, un équi-
« libre absolu dans les mouvements commer-
« ciaux de ce pays, c'est prendre un engagement
« auquel aucun homme intelligent ne saurait
« jamais faire honneur. Vous pourriez aussi
« bien promettre de calmer l'Océan Atlanti-
« que. »

Comme nous verrons tout à l'heure que cet homme sait rappeler et défendre au besoin les véritables principes financiers, nous pouvons appeler votre attention sur un paradoxe extraordinaire que nous trouvons dans son exposé budgétaire.

Pour justifier l'augmentation de l'income-tax, Lloyd George se base sur un raisonnement qui peut être résumé comme suit. Il considère l'ensemble des contribuables comme un seul homme. Cet homme avait cent francs de revenu et payait trois francs d'impôt, il y a cinq ans. Aujourd'hui, il a cent trois francs de revenu et paie toujours trois francs. Il lui reste donc net, impôt payé, cent francs, c'est-à-dire le même revenu qu'il aurait eu sans impôt il y a cinq ans. On peut donc, sans rendre sa situation pire qu'il y a cinq ans, augmenter l'impôt de trois francs, c'est-à-dire le doubler. Aujourd'hui, comme il y a cinq ans, il lui restera, avec un impôt double, le même revenu net de quatre-vingt-dix-sept francs.

Cette façon de définir la capacité imposable est déjà fausse quand il s'agit d'un particulier car, supposant à l'État le droit de confiscation sur la plus-value du revenu, quelle que soit son origine, elle enlèvera tout stimulant à l'activité des citoyens et par suite empêchera, la plupart du temps, cette plus-value de naître. Mais combien cette théorie est extravagante quand on l'applique à l'ensemble du pays !

Si l'ensemble des revenus du pays a augmenté de 3 p. 100, est-ce à dire que le revenu de chaque citoyen ait augmenté d'autant ? Certains revenus sont restés stationnaires, d'autres ont diminué et quand le Parlement doublera le taux de l'impôt, ces derniers seront atteints dans la même proportion que les revenus qui auront augmenté. Les moyennes n'ont rien à faire ici.

D'ailleurs, une augmentation de revenu imposable pour l'ensemble du pays correspond-elle à un accroissement de la richesse individuelle des contribuables, comme paraît le penser le Chancelier ? Rien n'est plus douteux. Il faudrait tenir compte et de l'augmentation du nombre des contribuables et de l'afflux des capitaux étrangers.

Quand on voit un ministre des finances capable de soutenir un pareil paradoxe dans une circonstance aussi solennelle que l'exposé budgétaire annuel, on reste assez effrayé des conséquences que cela pourra avoir. Heureusement qu'il se

borne ici à la théorie et ne passe pas à l'application.

En opposition avec ce paradoxe, il est intéressant d'indiquer avec quelle netteté il affirme des principes qui pourront être la sauvegarde des finances anglaises dans le développement de l'action sociale dont il a esquissé le plan.

Énonçant les principes directeurs d'un plan pour les assurances ouvrières, il affirme la nécessité d'agir par l'intermédiaire des œuvres d'initiative privée :

. . . .

« Le quatrième (principe), qui est loin d'être le « moins important, est que dans ce pays où les « sociétés de bienfaisance et de prévoyance repré- « sentent un triomphe de l'esprit d'organisation, « de patience et de *selfgovernment* (initiative « privée), tel qu'aucun autre pays n'en a sans « doute jamais connu, aucun système ne serait « profitable, aucun système ne serait tolérable « qui ferait le moindre tort à ces organisations « hautement bienfaisantes. Au contraire, ce doit « être le but de tout plan bien conçu de les « encourager, et, si c'est pratique, ainsi que je « crois, d'agir par leur entremise. »

Plus loin, il déclare qu'il faut maintenir l'égalité de toutes les classes devant les charges budgétaires.

« Voici mon troisième principe : Toutes les « classes de la communauté doivent être appe- « lées à contribuer aux nouveaux besoins du « budget. Je n'ai jamais pu accepter cette théorie, « que j'ai entendu énoncer, qu'il faut tirer une « ligne bien nette après un certain revenu et « dire que personne au-dessous de ce chiffre « ne doit être appelé à contribuer pour un penny « au poids du bon gouvernement de ce pays. « A mon avis, tous doivent être appelés à supporter « leur part. Aucune association libre, religieuse, « philanthropique ou de prévoyance, n'a jamais « été basée sur le principe d'exempter de toute « souscription certaines catégories de ses mem- « bres. Tous, jusqu'au denier de la veuve, doivent « leur contribution. C'est considéré, non pas « seulement comme un devoir, mais comme le « privilège et l'orgueil de tous de supporter sa « part dans les charges communes, et le sacrifice « demandé est aussi largement réparti que la « responsabilité et le profit. »

Nous ne nous arrêterons pas à d'autres déclarations de principe dont nous aurons à parler au cours de notre exposé ; refus de recourir à l'emprunt pour équilibrer le budget, nécessité de maintenir pour l'income-tax la perception à la source du revenu.

Lloyd George n'est pas de ces hommes qui se

cantonnent dans la tâche qui leur est assignée ; si ardue que puisse être sa tâche, il voit toujours plus haut et toujours plus loin. Ayant à faire face à un déficit de 400 millions de francs, il trouve non seulement moyen d'alimenter un budget annexe de 15 millions pour l'entretien des routes, mais encore il expose tout un plan d'assurances sociales, de perfectionnement de l'outillage et des propriétés nationales, qui entrainera, pour l'avenir, des dépenses considérables.

Il ne se demande pas si dans trois ou cinq ans il sera encore au pouvoir et aura la charge de faire face aux dépenses qu'il entrevoit. Il a le sentiment de sa responsabilité et il l'accepte tout entière. Puisqu'il expose le plan des dépenses, il veut fixer, dès maintenant, le cadre des recettes et trouver des impôts suffisamment élastiques pour fournir dans les années suivantes des plus-values de nature à répondre aux besoins qu'il a en vue.

C'est en partie à cause des vues d'avenir qu'il a exposées, de certaines déclarations humanitaristes vagues et chimériques que Lloyd George a été considéré comme faisant un budget révolutionnaire. Mais nous ne le suivrons pas ici dans ces projets d'avenir plus ou moins indéterminés ; nous nous contenterons d'étudier les propositions fermes qu'il a soumises au Parlement, qui ont été discutées et adoptées par la Chambre des Communes au mois de novembre dernier et

qui vont être sans doute adoptées de nouveau cette semaine.

A chaque jour suffit sa peine. Nous verrons plus tard quel développement recevra le programme dont il s'est contenté de poser les bases, mais qui reçoit à peine cette année un commencement d'exécution dans le budget des dépenses. C'est sur les impôts qu'il établit cette année et non sur des projets encore vagues qu'il faut juger son œuvre.

Lloyd George fait face au déficit de 16 millions 600.000 livres, soit 415 millions de francs, au moyen des ressources suivantes :

1° Réduction du crédit de la dette publique.	£ 3.000.000
2° Augmentations d'impôts :	
a) Impôts de consommation	3.500.000
b) Impôts directs (dont licences £ 2.600.000)	9.450.000
c) Droits de timbre	650.000
Total	£ 16.600.000

I. — Réduction du crédit affecté a l'amortissement de la dette.

Le premier article est bien fait pour effrayer ceux qui ont admiré la politique d'amortissement suivie par l'Angleterre et qui voient dans cette politique le plus grand élément de force des finances anglaises.

Par cet article, la charge permanente de la

dette est réduite de £ 28 millions à £ 24 millions 500 ; le Parlement ayant augmenté la réduction de £ 500 000 au cours de la discussion. Pour se rendre compte des ressources que le crédit ainsi réduit laisse à l'amortissement, il faut déterminer le montant des intérêts de la dette puisque la somme consacrée à l'amortissement est ce qui reste disponible sur la « charge permanente de la dette » après paiement des intérêts. Nous rechercherons ensuite si cette somme, comparée au capital actuel de la dette, permet de continuer les traditions.

TABLEAU III.

Charge permanente de la Dette.

ANNÉES	CAPITAL Millions de £	INTÉRÊTS ANNUITÉS FRAIS	CHARGE PERMANENTE
1876	769	23.394 000	28.000.000
1890	689	20.039.000	25.000.000
1904	794	21.517.000	27.000.000
1910	746 (évaluation)	19.100.000 (évaluation)	24.500.000

Si nous examinons le tableau des variations de la charge permanente de la dette, nous voyons

qu'en 1890, alors que la charge était de £ 25 millions, c'est-à-dire supérieure de £ 500.000 seulement au chiffre actuel, les intérêts étaient plus élevés de £ 939.000. De même en 1876, lors de la création du crédit fixe pour la « charge permanente de la dette », la part de l'amortissement était inférieure de £ 794.000 à ce qu'elle sera à l'avenir. Bien que la guerre du Transvaal ait augmenté la charge permanente de £ 4 millions, la part affectée à l'amortissement en 1904 n'était pas supérieure à ce qu'elle sera dans l'avenir avec £ 24.500.000.

Il est vrai que le Chancelier de l'Échiquier a parlé de la possibilité de consacrer les excédents budgétaires formant l'*old sinking fund* à doter les assurances sociales. Or, sur £ 44 millions amortis depuis six ans, £ 14 millions l'ont été à l'aide des ressources de l'*old sinking fund*. Mais jusqu'ici le Parlement n'a rien décidé à ce sujet et nous pouvons dire que le budget tel qu'il est sorti de ses délibérations conserve à l'amortissement des ressources suffisantes pour maintenir ses traditions.

II. — Répartition des suppléments d'impots.

Aux impôts, le Chancelier de l'Échiquier va demander £ 13.600.000. Comment ces impôts vont-ils être répartis entre les deux catégories dont nous avons suivi le développement de 1849 à

1909? Mettons à part, comme nous l'avons fait précédemment, les droits de timbre qui ne montent d'ailleurs qu'à £ 650.000.

De 1840 à 1909, les impôts de consommation nouveaux représentent 34 p. 100 des impôts créés. De 1890 à 1909, dans ces dix dernières années, la proportion était tombée à 29 p. 100. Dans le budget nouveau, elle paraît être à première vue de 27 p. 100.

Mais le caractère des licences dans le budget nouveau ne permet pas de conserver la classification établie antérieurement. Nous avions considéré jusqu'ici les licences comme l'équivalent de notre impôt des patentes, ce qui était logique quand il s'agissait d'un impôt qui atteignait toutes les professions, les fabricants comme les détaillants, qui comprenait l'impôt sur les voitures, l'impôt sur les chiens, sur les permis de chasse et qui restait modéré, n'ayant augmenté progressivement en soixante ans que de £ 2.000.

Aujourd'hui, il n'en est plus de même. En une seule fois, l'impôt est augmenté de £ 2.600.000 et cette augmentation porte presque exclusivement sur les débitants de spiritueux. C'est bien le consommateur de spiritueux que le ministre veut atteindre et il y réussira. Devant une augmentation aussi brusque et aussi bruyante, le débitant n'aura aucune peine à rejeter la totalité de l'impôt sur le consommateur, et nous sommes, par suite, conduits à comprendre la licence dans

les impôts indirects atteignant les objets de consommation.

Avec cette nouvelle classification, la part des impôts indirects est de 27 p. 100 dans les augmentations d'impôts effectués depuis soixante ans. Depuis dix ans, elle est de 26 p. 100 et pour les impôts du nouveau budget, elle sera de 47 p. 100.

En tenant compte de l'accroissement du produit des impôts nouveaux prévu pour les années suivantes, accroissement qui sera beaucoup plus important pour les impôts directs que pour les impôts indirects, la proportion de ces derniers tombe à 28 ou à 29 p. 100, chiffre encore supérieur à la moyenne des soixante dernières années.

Si l'on songe que la majorité de la dernière chambre était, comme la majorité actuelle, issue d'une campagne contre les « tariff-reformers » où la lutte avait porté uniquement sur la question de la taxation ou de la non taxation des objets de consommation populaire, il faut reconnaître que c'est un résultat remarquable de voir le Chancelier de l'Échiquier rester en deçà de la moyenne des soixante dernières années dans la part des ressources qu'il demande aux objets de consommation courante.

III. — Droits de succession

Les droits de succession étaient appelés à donner en 1909-10 un supplément de £ 2.850.000,

qui est estimé à £ 7.425.000 pour les années ultérieures.

Aucune augmentation de taxe n'est imposée aux successions de £ 5.000 et au-dessous, parce qu'une expérience de soixante-dix ans a amené le législateur à considérer un revenu de £ 150 à 160 (déjà exempt d'income-tax) comme la somme nécessaire pour placer une famille au-dessus du besoin. Au-dessus de £ 5.000 l'échelle de l'estate duty est resserrée ; le taux maximum de 15 p. 100 est maintenu ; mais tandis qu'il frappait autrefois les fortunes supérieures à £ 3 millions, il s'appliquera désormais à celles qui dépassent £ 1 million. A l'estate duty s'ajoutent le legacy et le succession duty dont les taux, variant suivant le degré de parenté, sont remaniés, mais sans dépasser l'ancien maximum de 10 p. 100.

Pour donner une idée des résultats auxquels conduira l'application de ces tarifs, nous indiquerons qu'une succession de 500.000 francs,

Passant à	Supportera en France[1]	En Angleterre
—	—	—
Un frère	13.15 0/0	10 0/0
Un neveu	16,17 —	10 —
Un petit-neveu	18,97 —	10 —
Un arrière petit-neveu.	22,17 —	10 —

1. En France, on applique le taux correspondant à la part successorale recueillie, tandis qu'en Angleterre, on applique le taux correspondant à la masse successorale. Il en résulte dans la comparaison une légère atténuation en faveur de la France. S'il y avait

Jamais en Angleterre, quels que soient le degré et la somme, le taux ne dépasse 25 p. 100, tandis qu'en France il atteint 26 p. 100 au 4e degré et 29 p. 100 après le 4e degré.

De plus, en France, il n'existe aucun dégrèvement à la base ; les successions sont imposées à partir de un franc. Tandis qu'une succession anglaise de 2.500 francs est exempte de tout droit, la même succession paiera en France, en ligne directe, 1 et 1 1/2 p. 100. Une succession de 7.500 francs paiera en Angleterre 37 fr. 50 et en France de 102 fr. 50 à 1.405 francs, suivant le degré. Une succession de 12.500 francs paiera en Angleterre 62 fr. 50 et en France 190 francs à 2.380 francs suivant les degrés : trente-huit fois plus en France qu'en Angleterre !

Qu'on ne vienne pas, après de tels exemples, citer aux Français le budget de Lloyd George comme un modèle d'audace spoliatrice !

IV. — Income-tax

£ 3 millions sont demandés cette année à l'income-tax et £ 4 millions les années suivantes,

deux petits-neveux au lieu d'un, le taux serait en France de 21,35 p. 100 au lieu de 22,17 p. 100, tandis qu'il ne changerait pas en Angleterre.

En ligne directe, au delà de 125.000 fr., les taux croissent plus rapidement en Angleterre qu'en France, mais, en ligne collatérale, les taux sont toujours beaucoup plus élevés en France qu'en Angleterre.

par la simple élévation du taux de l'impôt proportionnel de 1 shilling à 1 sh. 2 par £. Cet impôt avait déjà été de 1 sh. 3 par £ pendant la guerre du Transvaal, sous un ministère unioniste, mais aujourd'hui il est singulièrement atténué par les dégrèvements nouveaux qui y sont introduits. Non seulement les revenus du travail (ou gagnés) compris dans un revenu de £ 2.000 et au-dessous continueront à ne payer que 9 d. par £, mais pour les revenus de £ 2.000 à £ 3.000, les produits du travail ne paieront que l'ancien taux de 1 shilling par £. De plus, une déduction supplémentaire de £ 10 par enfant de moins de seize ans sera accordée au contribuable ayant moins de £ 500 de revenus.

V. — Impots nouveaux

Jusqu'ici, nous avons passé en revue 300 millions de francs de taxes sur 325 millions sans rencontrer aucune innovation. Restent la nouvelle surtaxe à l'income-tax et les nouveaux impôts fonciers.

Nous avons mis à part la surtaxe à l'income-tax parce que le ministre tient essentiellement à cette division. Il veut en faire un impôt séparé de l'income-tax, perçu par une administration spéciale, afin de conserver à l'income-tax son caractère d'impôt réel perçu à la source du revenu. Cette taxe spéciale qui sera uniformé-

ment de 6 d. par livre au delà de £ 3.000, frappera tous les revenus de plus de £ 5.000.

En ce qui concerne l'assiette, la loi indique qu'il sera procédé, comme pour les dégrèvements accordés aux revenus de moins de £ 700. C'est dire qu'il s'agit d'un droit proportionnel de 6 d. par £ dont sont exempts les revenus de moins de £ 5.000. Mais, étant donné que l'obligation de la déclaration se trouve ainsi étendue à toutes les fortunes au lieu d'être limitée aux revenus de moins de £ 700, il y a là un pas très important dans la voie de la transformation progressive de l'income-tax en impôt personnel, commencée il y a quarante-six ans.

Les taxes foncières nouvelles sont de trois sortes. En laissant de côté une taxe de 5 p. 100 du loyer des mines, sur laquelle il n'y a rien de particulier à dire, nous trouvons :

1° Une taxe de 1/2 d. par livre sur les terrains à bâtir valant plus de 3.130 francs l'hectare et non utilisés.

2° Une taxe de 20 p. 100 de la plus-value des terrains due aux entreprises d'utilité publique ou des voisins, taxe perçue au moment d'une mutation entre vifs ou par décès.

3° Une taxe de 10 p. 100 sur le bénéfice recueilli par le bailleur à l'expiration d'un bail.

Ces impôts ont un caractère très nouveau. C'est une nouvelle matière imposable qui est

découverte ; mais, envisagés au point de vue des principes, ils ne paraissent pas illégitimes.

La première taxe remplace simplement l'impôt sur le revenu que paierait le propriétaire du terrain si celui-ci était utilisé.

Voici deux propriétaires de terrains : l'un construit sur ce terrain des maisons de rapport ou vend le terrain pour acheter des valeurs mobilières. L'autre, attendant une plus-value pour construire ou pour vendre, laisse le terrain improductif ou le loue à bas prix. Le premier paiera l'income-tax à 5,83 p. 100 sur le revenu qu'il tire des locations ou des valeurs mobilières ; le second ne paierait rien sur le revenu qu'il incorpore chaque année à sa propriété sans le demi-penny du nouvel impôt. Cet impôt ne suppose d'ailleurs pour le revenu incorporé chaque année à la propriété, au taux actuel de l'income-tax, que 2,85 p. 100.

La seconde et la troisième taxe corrigent l'inégalité de la répartition des travaux publics dans les villes. Les impôts de toute nature payés par un propriétaire de l'est de la ville, dont le terrain diminue de valeur, et ceux payés par le propriétaire de l'ouest, dont le terrain augmente de valeur, sont proportionnels à la valeur actuelle des terrains alors que les dépenses faites dans les deux quartiers pour les travaux publics sont loin d'être proportionnels. Les dépenses faites à l'ouest sont beaucoup plus considérables

et il en résulte une plus-value des immeubles due aux travaux publics. La communauté fait au propriétaire un don gratuit sous forme de plus-value. Il ne paraît pas illégitime que ce don gratuit, comme tous les autres (legs, successions, donations) supporte un impôt.

Nous avons ainsi parcouru le cycle des impôts nouveaux contenus dans le budget de 1909-1910 qui a été l'origine de la crise actuelle et nous n'avons rien trouvé qui constituât une révolution dans la politique financière de l'Angleterre. Ayant à faire face à des besoins considérables, le Chancelier de l'Échiquier a dû découvrir de nouvelles matières imposables ; mais il l'a fait conformément à des traditions qui ont déjà soixante ans de date. On peut être effrayé des tendances de cette évolution, mais on aurait tort de la croire nouvelle. Elle a commencé après la réforme électorale de 1867 et s'est affirmée d'une façon décisive, il y a seize ans, par la réforme des droits de succession due à Sir William Harcourt.

Quand j'entends dire que l'Angleterre est à la veille d'une révolution, je ne puis m'empêcher de penser à cette boutade que j'ai entendu raconter à mon grand-père. Jeune pair de France, âgé de vingt-deux ans, il se trouvait à Londres, étudiant le régime parlementaire que les libéraux de la Restauration se proposaient comme modèle.

Frappé des changements considérables qui se préparaient et dont il voyait partout les signes avant-coureurs, il se laissa aller un jour, parlant de ses inquiétudes devant un vieux lord, ancien ministre, à prononcer le mot de « révolution prochaine ». Son interlocuteur le reprit en ces termes : « Jeune homme, tant que vous ne verrez pas changer la forme de la perruque du cocher du roi, soyez bien tranquille sur le sort des institutions anglaises. » (*Rires.*)

Eh bien ! sans perdre de vue qu'une réforme électorale pourrait apporter de grands changements en Angleterre, où le nombre des électeurs de la dernière consultation (1910) ne représente que 17 p. 100 de la population contre 28 p. 100 en France ; après avoir étudié l'évolution de la politique financière anglaise des soixante dernières années et le budget qui se discute en ce moment au Parlement, je crois pouvoir dire avec confiance, paraphrasant la boutade du vieux lord : « Non, la forme de la perruque du cocher du roi n'est pas près de changer en Angleterre. » (*Vifs applaudissements.*)

Messieurs [1],

En me trouvant ici ce soir, je ne puis me défendre d'un très grand sentiment d'émotion. Je ne puis oublier qu'il y a déjà plus de trente ans j'étais assis sur les bancs où vous êtes, qu'il y a plus de quinze ans j'ai quitté la chaire où je suis.

Il est surtout un souvenir qui s'impose à moi : c'est celui des deux hommes dont l'un était la pensée dirigeante de l'école, Emile Boutmy, et dont l'autre en était comme l'âme toujours vivante, Albert Sorel. L'un et l'autre ont illuminé ma jeunesse et ont déterminé mon développement intellectuel, et ce n'est pas sans une profonde tristesse que je constate que leur voix est à jamais éteinte désormais.

Cependant, s'ils avaient pu entendre, comme nous venons de le faire, le conférencier qui a occupé votre soirée, ils auraient pu, une fois de plus, être fiers de leur œuvre. Ils ont créé ici un enseignement passionnément français et profondément réaliste. J'entends par là qu'en

1. Discours prononcé par M. André Lebon, le 21 avril 1910.

tout et sur tout, derrière le verbiage des chancelleries, derrière la logomachie des partis politiques, ils cherchaient à montrer à leurs élèves des réalités vivantes et permanentes : le jeu des intérêts, des ambitions, l'application de quelques grandes lois naturelles auxquelles il n'est pas de société humaine qui puisse se soustraire. Et, encore une fois, s'ils avaient entendu M. Picot, ils auraient retrouvé en lui un de leurs plus dignes élèves. (*Applaudissements.*)

M. Picot nous a montré en termes excellents, trop rapides pour un sujet aussi vaste, que nous avions une trop grande tendance, nous autres Français, à juger des événements et des hommes des pays étrangers à l'aide de formules qui nous servent à nous régir nous-mêmes. Et quand il a disséqué ce budget anglais, qu'on nous représente depuis quelque temps comme révolutionnaire, il nous a montré qu'en réalité ce budget n'est pas autre chose que l'application des traditions fiscales de l'Angleterre.

Dans le principe, rien de nouveau ; dans l'application, en revanche, une mesure plus grande, plus excessive que celle à laquelle on s'était arrêté dans les années précédentes ; et c'est à cause de cette mesure nouvelle que la discussion de cette loi fiscale, qui ne heurte aucun des préjugés anglais, détermine en réalité, non pas une révolution — je ne crois pas, moi non plus, à la révolution en Angleterre — mais une crise

politique incontestable, une des crises politiques les plus graves que l'Angleterre ait traversées depuis 1832.

Cela se conçoit, Messieurs. Un des maîtres, dont j'ai rappelé le nom tout à l'heure, disait que les choses que l'on reproche le plus à ses adversaires politiques, on trouve très naturel de les faire soi-même quand le hasard des suffrages vous a porté au gouvernement. Ce qu'il disait de la politique française, s'appliquait tout aussi bien à la politique anglaise, je dirai même peut-être un peu mieux encore à la politique anglaise d'autrefois; car, jusqu'à une époque récente, on peut dire que les deux grands partis qui se disputaient le pouvoir en Angleterre et qui alternaient dans l'exercice du gouvernement n'étaient pas autre chose — je n'ose pas employer le mot de syndicats, car il est quelque peu décrié à l'heure actuelle — que deux grandes organisations de clientèle au sens romain du mot, deux grands groupements de familles faisant succéder les uns aux autres leurs fils et leurs neveux dans l'exercice du pouvoir et dans la distribution du travail public. C'était le fonctionnement de l'aristocratie anglaise, mais avec une intelligence que d'autres aristocraties n'ont pas connue.

L'aristocratie anglaise rachetait ses privilèges politiques par un très grand sentiment d'abnégation sur le terrain fiscal. Je ne sais qui a dit autrefois, en parlant de la France, qu'avant la

Révolution française, le rôle des trois ordres était très bien déterminé dans l'État : « Le clergé servait l'État par ses prières, la noblesse par ses armes et le tiers-état par le paiement de l'impôt. » Il va sans dire que cette formule est inexacte comme toutes les formules, et cependant elle donne une idée assez juste de l'ensemble de l'organisation française avant la Révolution. J'ajoute que, quand le tiers-état eut supprimé les privilèges en matière fiscale du clergé et de la noblesse, à l'époque du pays légal, du suffrage censitaire, ce tiers-état, la bourgeoisie plutôt, a eu une tendance marquée à s'appliquer à elle-même le régime que s'étaient assurés sous l'ancienne monarchie les ordres privilégiés. Je ne crois pas que, dans l'histoire du budget français, on ait atteint une proportion des impôts de consommation, par rapport aux impôts directs, aussi faible que celle que M. Charles Picot nous signalait tout à l'heure dans le budget anglais. De tout temps, il a semblé en France naturel de profiter de la possession de l'autorité législative, pour reporter sur ceux qui ne la détenaient pas au même degré la majeure partie des charges publiques.

En Angleterre, ce fut exactement le contraire. Déjà, dans le budget de l'État, M. Picot nous signalait que la proportion de l'impôt direct payé par les classes supérieures, par suite de quantités de détaxes, d'exemptions à la base, était infini-

ment plus forte qu'en France. Si, aux charges payées par l'État on ajoutait les charges locales, qui sont considérables en Angleterre et sont exclusivement composées d'impôts directs — car l'Angleterre ne connaît pas l'octroi, cet instrument essentiel de nos libertés politiques (*rires*) — on serait encore plus frappé de la vérité de ce que je vous indique. Et ce fut là, pour ainsi dire, la loi fondamentale du développement politique de l'Angleterre depuis une centaine d'années.

Pour compenser les privilèges politiques dont elle jouissait, l'aristocratie anglaise assumait une partie des charges plus considérable que celle qui frappe ce que l'on appelle en France « le plus grand nombre ». Pourquoi donc, dans ces temps récents, s'est-elle élevée avec tant d'ardeur contre le budget de Lloyd George ?

Je crois qu'il arrive en Angleterre ce qui se produit à l'heure actuelle dans la plupart des grands États : tous les budgets sont débordés, même dans les États les plus solides et les mieux administrés, par l'accumulation dans le même cadre de deux politiques qui, théoriquement, s'excluent l'une l'autre, et dont la simultanéité rompt toutes les habitudes d'esprit, toutes les facultés sur lesquelles les gens raisonnables pouvaient compter : j'entends, d'une part, la politique militaire, la politique des armements qui se traduit en France, en Allemagne, par des centaines de millions, par des milliards ; de l'autre, tout le

cortège des inventions nouvelles qui se déroule sous nos yeux sous le nom de politique sociale et qui se traduisent aussi annuellement par des dépenses de plusieurs centaines de millions de francs. Alors, l'aristocratie anglaise a commencé à prendre peur ; et devant l'application des formules fiscales qu'elle avait acceptées, au devant desquelles elle allait même au siècle dernier, elle s'est demandée si, en faisant peser sur elle, et sur elle principalement, la charge simultanée de ces deux catégories de dépenses, elle n'allait pas être écrasée sous le poids des charges publiques.

On nous parlait tout à l'heure, — et c'est un fait sur lequel on ne saurait trop appeler l'attention de nos compatriotes — du très petit nombre des fortunes qui sont taxées en Angleterre à l'impôt direct ou aux droits plus lourds sur les successions. C'est ainsi que le nombre des successions atteintes chaque année en Angleterre est le tiers ou le quart peut-être de ce qu'il est en France, 90.000 taxées en Angleterre contre 370.000 en France.

Tout à l'heure, M. Picot vous disait que c'était sur quelques centaines de fortunes qu'allait peser telle ou telle taxe dont il vous montrait le caractère. Eh bien, ces quelques centaines de fortunes, c'est le fondement même de l'aristocratie anglaise, ce sont les fidéicommis, c'est tout ce qui garantit l'exercice et le lustre du droit d'aînesse.

Je sais bien qu'il y a déjà longtemps, dans le cours du XVIII[e] siècle, un publiciste anglais, le D[r] Johnston, disait que le droit d'aînesse avait un très grand avantage, c'était de ne faire qu'un imbécile par famille en forçant tous les autres à travailler pour se créer une carrière (*rires*) et que l'on pourrait, à l'extrême rigueur, voir dans la destruction par les lois fiscales du droit d'aînesse, un moyen de diminuer le nombre des imbéciles en Angleterre puisque, la liberté de tester étant le fond du droit anglo-saxon, aucun enfant n'aurait plus de vocation héréditaire légale.

Mais je ne crois pas que cette combinaison soit goûtée par les grandes familles anglaises; je comprends très bien l'émoi dont elles ont été prises lorsqu'elles ont vu s'accumuler sur les grosses fortunes le poids concomitant des différentes charges dont on vous parlait tout à l'heure et qui sont imposées à l'État par les dépenses militaires et par les dépenses sociales. De là, les votes de la Chambre des Lords il y a quelques mois ; de là, le désir des conservateurs de repasser aux classes populaires sous la forme d'impôts de consommation et de tarifs douaniers le fardeau supplémentaire qu'on veut leur imposer.

Que va-t-il résulter de la crise actuelle? Oh! Messieurs, moi non plus, je ne crois pas que nous soyons sur le point de voir changer la perruque

du cocher du roi. (*Rires.*) Les Anglais n'apportent pas du tout, dans la tractaction des affaires publiques, la nature d'esprit que nous y apportons. Leur constitution reste le produit d'alluvions successives amenées par le flux de l'expérience, et quand le reflux emporte quelque chose, ils ne se fâchent pas outre mesure, ils tâchent de s'accommoder aux circonstances nouvelles qui leur sont imparties.

Tout récemment, je causais avec un homme éminent qui appartient au parti unioniste — c'est là ce qui rend intéressant son propos — « Ce qui m'épouvante surtout, dans la situation actuelle, me disait-il, ce n'est pas qu'il y ait une majorité libérale, ce n'est pas que la Chambre des Lords soit plus ou moins menacée, c'est que la situation politique ne soit pas assez nette en Angleterre pendant un certain nombre d'années pour qu'il soit possible de constituer un gouvernement quelconque. Pour arriver à avoir ce gouvernement, moi unioniste, j'irais jusqu'à donner la home rule à l'Irlande, de façon à affranchir le Parlement britannique de la prédominance des nationalistes irlandais que facilite la division actuelle des partis anglais ».

On a affaire ici à des hommes qui raisonnent ; aussi ne faut-il pas s'attendre à une révolution. A une évolution profonde, parfaitement, là comme ailleurs, mais par des voies tranquilles, par les voies qui sont usitées entre hommes d'af-

faires ; quand des difficultés naissent, on transige au mieux des intérêts du moment.

Je sais bien que les grands philosophes, les grands métaphysiciens peuvent dire que les Anglais manquent de prévoyance ; cela est vrai, et il y a de nombreuses circonstances dans leur histoire extérieure où on peut leur reprocher de n'avoir pas prévu des événements dix ou vingt ans avant qu'ils se fussent produits ; mais cependant, dans l'ensemble, grâce même à leur courte vue, ils apportent dans la gestion de leurs intérêts un esprit de transaction d'abord, et ensuite de décision et de fermeté qui fait que l'Angleterre reste le premier peuple politique du monde, — je ne dis pas la première puissance militaire, — le premier peuple politique, je dirai peut-être le seul, parce qu'après trois siècles de libertés, de discussions, de compromissions, après des modifications dans l'état des partis, dans l'organisation de la société, domine toujours le souci de la collectivité, le désir que le pays fasse figure à l'extérieur et, encore une fois, la préoccupation que mieux vaut avoir un gouvernement qui vous gouverne contre vous même que d'avoir l'anarchie et la déliquescence. (*Applaudissements.*)

Voilà, Messieurs, ce qu'enseigne l'Angleterre. Je sais que de tout temps notre chère école s'est fait honneur d'accueillir des élèves de toutes nationalités. Je crois que toutes les nationalités,

à commencer par la mienne, ont des leçons à puiser de l'autre côté de la Manche, et j'envie l'Angleterre de faire des hommes comme ceux dont nous avons parlé ce soir, et de traiter avec résolution et avec pondération ces grosses questions qui s'imposent à l'attention des peuples du monde entier. (*Applaudissements.*)



IV

L'ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE EN RUSSIE

Conférence de M. Arthur RAFFALOVICH

Correspondant de l'Institut de France.

DISCOURS de M. Émile LOUBET,

Ancien Président de la République française.

Messieurs[1],

Lorsque M. Parent et M. Wallon m'ont demandé de présider une conférence de votre Société, j'ai un peu hésité.

Plus on vieillit, plus on aime la jeunesse, c'est vrai, mais ce n'est pas suffisant, et je me suis demandé ce qui pouvait bien me valoir cet honneur.

J'ai pensé, me suis-je trompé : — ils le diront — qu'ils connaissaient les sympathies profondes que j'ai pour l'École des Sciences politiques, l'approbation complète, absolue, sans réserves que j'avais donnée aux efforts faits par ses fondateurs, par ses maîtres, lorsqu'ils avaient institué dans ce pays une école destinée à l'élite de la jeunesse française et étrangère, où elle pourrait trouver les enseignements les plus utiles et y acquérir les qualités qui font les bons serviteurs de leurs pays. (*Applaudissements.*)

Si telle a été leur pensée, ils ne se sont pas trompés et ils ont bien deviné quels étaient mes sentiments pour cette maison.

1. Allocution prononcée par M. Émile Loubet, le 2 mai 1910.

Peut-être aussi, me suis-je dit, se sont-ils souvenus, eux qui président la section de finances, que j'avais été quelque peu mêlé à la politique financière de mon pays (*sourires*), tour à tour comme membre de la commission du budget, à la Chambre; rapporteur général du Budget, au Sénat ; président, pendant de longues années, de cette commission des finances ; j'ai toujours apporté une attention et un goût particuliers à l'étude de ces questions.

Je crois qu'ils ont estimé que j'aurais un intérêt particulier à entendre parler des finances de la Russie, de ce grand pays pour lequel nous avons tous des sentiments de profonde amitié et sur l'avenir duquel nous fondons les plus légitimes espérances.

Ils se sont dit enfin que j'éprouverais une joie sans partage en entendant exposer l'état de ses finances, les progrès réalisés et attendus par un des hommes qui les connaissent bien, par un correspondant de l'Institut et enfin, par un conférencier dont je suis, depuis une date très éloignée, à la fois et l'ami et l'admirateur.

Encore une fois, Messieurs, si vous avez pensé cela, vous ne vous êtes pas trompés, et, pour que vous profitiez comme moi, au plus tôt, de la conférence et de ses enseignements, je donne immédiatement la parole à M. Raffalovich (*Applaudissements.*)

Monsieur le Président[1],
Messieurs,

Je ressens très vivement l'honneur de parler de l'évolution budgétaire de la Russie devant un auditoire comme le vôtre, habitué à la clarté, à la précision, redoutable par son discernement et son sens critique. Ce n'est pas sans émotion que je me souviens d'avoir écouté, il y a trente-sept ans, les leçons de M. Paul Leroy-Beaulieu, d'avoir puisé dans un enseignement comme le sien, les éléments de connaissances que les événements ont complétées. C'est également plus tard à l'École des Sciences Politiques que j'ai entendu M. Léon Say nous faire ses conférences sur « *les solutions démocratiques de la question des impôts* », dans lesquelles il a déroulé devant nous le tableau de la tyrannie fiscale, de la taxation démagogique dans le passé ; il nous a convaincus de la nécessité de laisser à l'impôt son caractère, de ne pas le transformer en instrument de nivellement et de destruction.

Avant d'aborder le sujet de notre entretien,

1. Conférence faite par M. Arthur Raffalovich, le 2 mai 1910.

laissez-moi saisir l'occasion de répéter encore combien sont grandes mes obligations personnelles envers la science économique et financière française, représentée si vous le voulez, par ceux qui la professent à votre École.

I. — Législation budgétaire de 1861 a 1905-1906

Avant la guerre de Crimée, jusqu'à l'ère des réformes de l'empereur Alexandre II, les finances russes ont été considérées comme un secret d'État. En 1861, la Russie a été dotée d'un budget régulièrement élaboré, voté par une assemblée consultative sans qu'il en résultât de perturbation, ni que le pas en avant eût été fait sous une autre impulsion que celle de la volonté éclairée du souverain. La seconde étape, celle de la coopération de représentants élus de la nation à l'œuvre législative et au contrôle de l'administration constitue l'achèvement de l'évolution. Elle s'est faite sous nos yeux, au milieu de conditions plus difficiles, au milieu des angoisses nées d'une guerre malheureuse et de perturbations intérieures. Le pouvoir central combattu, vilipendé, attaqué sans relâche, a surmonté lentement les difficultés ; il a amené le pays à l'exercice de droits nouveaux ; il a préparé une consolidation des assises économiques de l'Empire par la réorganisation agraire qui permet à des

milliers de paysans d'accéder à la propriété individuelle.

L'ossature financière est solide, puisqu'elle a résisté à la pression d'une guerre désastreuse qui a duré dix huit mois, à la désorganisation passagère, à l'anarchie, qui, par instants, a paru menacer de tout bouleverser.

La participation des représentants élus de la nation à la discussion et au contrôle du budget russe constitue certainement une réforme politique de la plus grande importance. Mais ce serait commettre une erreur et une injustice que de faire dater de la convocation de la Douma et de l'adjonction des membres élus aux membres nommés du Conseil de l'Empire, que de faire dater de là l'établissement d'un système budgétaire régulier, d'une comptabilité publique et d'un contrôle efficace. Les bienfaits d'une organisation financière moderne ont été connus en Russie depuis de longues années et, dans la pratique, les désavantages de l'absence du système représentatif en matière de budget n'ont pas paru bien considérables. S'il est un problème difficile, c'est d'avoir des finances régulières et un budget contrôlé dans un pays où il n'y a pas de Parlement pour voter les fonds, pour en vérifier l'emploi ; la Russie a résolu ce problème aussi bien que peut le faire un gouvernement absolu. (Anatole Leroy-Beaulieu, *Revue des Deux Mondes*, janvier 1877.)

Après la guerre de Crimée, qui secoua l'inertie dans laquelle on avait vécu, la Russie entra dans un ère de réformes dont la plus grande fut l'émancipation des paysans, et au milieu desquelles l'introduction de la publicité en même temps que de l'unité budgétaire, passa presque inaperçue. Chaque ministère et beaucoup de services avaient leurs capitaux propres, des sources de revenus indépendantes, leurs dépenses particulières ; ils formaient chacun comme un petit État dans l'État. Le budget général était loin d'embrasser la totalité des recouvrements et des dépenses. Le ministère des finances ne possédait qu'une notion imparfaite des capitaux spéciaux dont disposaient les diverses administrations. Le contrôle des comptes était dans un état aussi précaire. La discussion préalable des budgets était une véritable formalité.

C'est dans ces conditions que M. de Reutern fût nommé ministre des finances en 1861. Par une innovation qui fit beaucoup de bruit, rompant avec les traditions, il inaugura l'ère de la publicité, en matières de finances de l'État. Une anecdote caractéristique nous montre M. de Reutern aux prises avec un chef de division, M. Kloutchareff, qui préféra donner sa démission plutôt que de prêter son concours à la publication du budget, qui, d'après lui, pouvait amener une révolution. M. Kloutchareff ne voulut pas prêter la main à un attentat de cette

nature. Ce fut un de ses collègues qui transmit les documents à l'imprimerie. Nombre de bureaucrates partageaient l'appréhension de M. Kloutchareff. M. de Reutern bannit ces préventions ; avec beaucoup de courage, il fit tomber le voile, au moment même où la situation était difficile. Dans une gestion qui se prolongea jusqu'en 1878, il eut la bonne fortune de rétablir les finances de l'État.

Depuis quarante-neuf ans, la publicité du budget existe en Russie. Comme toute œuvre humaine, les budgets russes ont pu donner lieu à la critique, mais ils ont été sérieux et sincères. On en a eu, à maintes reprises, la démonstration par les faits, tout récemment encore, lors de la guerre avec le Japon, lorsque l'existence de 380 millions de roubles de disponibilités du Trésor, niées par les adversaires systématiques de la Russie, fut constatée, puisqu'elle servit à couvrir les premières dépenses avant tout recours au crédit.

La réforme de 1862 introduit en Russie la centralisation des recettes et la spécialité des crédits. Le règlement du 22 Mai 1862 contient des dispositions sur la préparation, l'examen, l'approbation des budgets particuliers des ministères. Le budget général doit contenir l'énumération de toutes les dépenses publiques à effectuer et des ressources destinées à y faire face. Il se divise en deux parties : budget ordinaire,

budget extraordinaire. Toute une série de décrets, rendus en Conseil de l'Empire, ont déterminé avec précision les recettes et les dépenses à faire figurer au budget extraordinaire. Aux termes du décret du 4 Juin 1894, les seules dépenses qui peuvent y être portées sont les constructions de lignes nouvelles de chemins de fer, les achats de matériel faits pour les lignes de l'État non encore en exploitation et pour le réseau concédé, lorsque les compagnies doivent en rembourser la valeur sur le produit d'obligations à émettre ; les dépenses provoquées par une guerre, par des expéditions militaires, par des calamités nationales (disettes, épidémies) ; les remboursements en bloc d'emprunts, lorsqu'ils ont lieu par anticipation en sus des amortissements régulièrement stipulés, les capitaux versés à des particuliers ou à des établissements publics, en échange de droits utiles abandonnés à l'État. Le décret de 1894 ordonnait d'inscrire au budget ordinaire les dépenses de réarmement, la constitution de réserves spéciales d'approvisionnements pour l'armée et la marine, les travaux de ports et, en matière de chemins de fer ouverts au trafic, l'agrandissement des gares, des quais, la pose des voies supplémentaires, la réfection et la consolidation des ouvrages d'art. Nulle part, il ne se construit de nouveaux chemins de fer sur les ressources normales du budget, lorsqu'il s'agit de l'État, ni sur les recettes annuelles d'une compagnie privée.

Le seul moyen qui existe de se procurer le capital nécessaire, c'est l'émission de titres dont l'amortissement s'effectue sur le produit net. En Russie, à côté des ressources obtenues par l'emprunt, les excédents du budget ordinaire ont servi à la construction des voies ferrées (plus d'un milliard de 1892 à 1901). La ligne de démarcation entre les dépenses ordinaires et extraordinaires peut être évidente logiquement, doctrinairement ; il est plus difficile de la tracer et de la maintenir dans le domaine de l'application.

Le manifeste du 17 octobre 1905 annonça que l'Empereur exercerait dorénavant le pouvoir exécutif avec la collaboration des représentants du peuple, auquel il octroyait les bases fondamentales de la liberté civique; le manifeste du 20 février 1906 ordonna de réunir en un seul tout les dispositions ayant la portée de lois fondamentales, qui ne peuvent être modifiées que par l'initiative du souverain. Ces lois ont été sanctionnées le 23 avril 1906. L'oukase du 8 mars 1906 a déterminé le mode d'examen du budget par les assemblées législatives.

Le Conseil des Ministres a vu élargir ses attributions : au lieu d'être une réunion de chefs de départements sans cohésion, il reçut la mission de diriger la marche des affaires et de mettre de l'unité entre les actes des divers départements. Le ministère des finances et le contrôle de l'Empire continuent à exercer leur action sur la pré-

paration du budget. Les projets de budgets et sous-budgets, au fur et à mesure de leur achèvement, sont l'objet d'un examen préalable dans des commissions, composées de représentants du service intéressé, des finances et du contrôle ; les chiffres qui n'ont pas soulevé de désaccord sont inscrits dans le budget. En cas de désaccord, le ministre intéressé soumet la question au Conseil qui tranche la difficulté.

Les budgets particuliers doivent être déposés aux deux assemblées législatives entre le 1er et le 25 septembre; le projet général de la loi de finances, le 1er octobre de l'année précédant celle qui donne son nom à l'exercice. Théoriquement, la Chambre des Députés doit avoir achevé la discussion du budget le 1er décembre. Cette année, elle l'a terminé à la fin de mars et l'on a considéré que c'était un progrès sérieux.

Le Conseil de l'Empire et la Douma ont la faculté de confier l'examen préalable des budgets particuliers et du budget général à des commissions spéciales, lesquelles peuvent fonctionner avant l'ouverture des sessions.

On rencontre, dans la législation budgétaire nouvelle de la Russie, une disposition rappelant le fonds consolidé anglais. On considère en Angleterre que l'établissement du fonds consolidé a le grand avantage de ne pas mettre perpétuellement en question des dépenses dont l'acquittement est pour le pays d'un intérêt vital.

On assure le crédit de l'État, en dégageant ses créanciers des complications politiques, auxquelles le vote du budget peut donner lieu.

En Russie, les organes législatifs n'ont à examiner les crédits ouverts au Ministère de la Maison de l'Empereur que pour autant qu'ils dépassent les montants inscrits au budget de 1906. Il en est de même pour les crédits de la Chancellerie de l'Empereur et pour le crédit à affecter aux dépenses imprévues pour faire face aux besoins extraordinaires pouvant se produire en cours d'exercice, soit *dix millions*, constituant une sorte de réserve contre les crédits supplémentaires, cette plaie des budgets modernes. Ces trois sortes de crédits sont consolidés dans les chiffres de 1906. Les crédits à ouvrir pour le service de la dette publique et l'accomplissement des autres engagements contractés par l'État ne sont pas sujets à réduction. La partie intangible du budget russe représente 433 millions de roubles dans un budget de 2.500 millions de roubles. Une autre partie comprend les crédits permanents ou automatiques, inscrits en dehors de toute initiative des ministres ; les montants en résultent de la législation en vigueur ; ils ne peuvent être modifiés par voie d'amendement budgétaire. Pour qu'ils cessent d'être inscrits dans les budgets futurs et d'être irréductibles, il faut que l'acte législatif dont ils découlent, soit devenu caduc ou soit abrogé par un nouvel acte législatif. Ces

crédits automatiques représentent 563 millions. Enfin, il y a les crédits réductibles sur lesquels peut s'exercer la discussion législative ; ils s'élèvent à 1 633 millions ou 62 p. 100 du total des dépenses ordinaires et extraordinaires.

S'il y a désaccord entre le Conseil de l'Empire et la Douma, la question qui a motivé le désaccord est transmise à l'examen d'une commission où siègent en nombre égal les membres des deux assemblées. Si l'accord vient à s'établir, la délibération de la commission est soumise au vote de la Chambre. Si la commission n'arrive pas à faire cesser le désaccord, le crédit sur lequel porte la divergence de vues est inscrit dans la loi de finances pour le montant qui figurait dans le précédent budget ou pour celui des deux chiffres proposés qui se rapproche le plus du crédit correspondant dans le budget précédent. On a voulu de la sorte éviter de se trouver dans une impasse, si les deux assemblées ne peuvent se mettre d'accord.

La prudence exigea que des dispositions fussent prises à l'avance pour assurer le fonctionnement de la machine gouvernementale, si le budget n'avait pu être voté et promulgué en temps utile, au début de l'exercice et pour doter la Russie du régime des douzièmes provisoires. On a eu l'occasion d'en faire usage dès 1906. Les lois en matière budgétaire devaient recevoir leur première application, lors de l'examen du

budget de 1906. Mais la dissolution de la première Douma en 1906, la fixation au 20 février 1907 de la date d'ouverture de la nouvelle Chambre, firent appliquer la disposition en vertu de laquelle, si le budget n'est pas sanctionné au début de l'année, le dernier budget reste en vigueur avec les modifications qu'imposent les lois votées depuis sa promulgation jusqu'à la publication du nouveau budget. Il est ouvert des crédits par douzièmes, au moyen de décisions du Conseil des Ministres. Le montant d'un total mensuel ne doit pas dépasser dans son ensemble un douzième du total général des dépenses.

Je vous ai fait une description de la méthode employée pour établir et discuter le budget russe. Il faut maintenant remplir le cadre.

A côté de l'étude en quelque sorte technique des budgets annuels, une tâche utile consisterait à dégager les idées maîtresses, la philosophie financière des hommes responsables de la fortune publique. Il n'est pas nécessaire qu'ils aient écrit des traités didactiques. On peut les saisir dans le vif de l'action, dans leurs discours et reconstituer leur doctrine fiscale, financière, économique. Cette synthèse a de la valeur, lorsqu'il s'agit d'individualités fortement accusées, lorsqu'elle peut porter sur des périodes relativement longues.

II. — Revue historique : M. de Reutern, le général Greig, M. Abasa, M. Bunge, M. Wischnegradsky, M. Witte, M. Pleske, M. Kokowzeff, M. Chipoff, M. Kokowzeff.

Si l'on embrasse d'un coup d'œil rapide l'histoire des finances, depuis la guerre de Crimée, surtout depuis l'émancipation des paysans, on voit que les finances publiques subissent des crises tout comme le reste de l'organisme économique. Elles ressentent la répercussion de la plus grande et de la moindre prospérité générale, dont elles constituent elles-mêmes un élément. Le facteur humain, si l'on peut appeler ainsi l'action du pouvoir exécutif et du législateur, apparait considérable dans l'orientation des finances publiques, et encore est-il impossible de dégager un État déterminé de l'influence exercée sur lui par sa position géographique, les relations internationales, les mœurs, les traditions, les aptitudes des habitants. Les crises dans les finances publiques peuvent provenir de causes diverses ; il en est qui sont générales, comme les ambitions militaires, navales, sociales ; lorsque le cumul s'en rencontre, la désorganisation du budget semble proche.

Mais la cause directe en est généralement une guerre coûteuse. C'est ce qui est arrivé à la Rus-

sie à trois reprises : 1853, 1877, 1904 ; des guerres ont jeté la perturbation dans les finances publiques qui étaient prospères. Il convient de ne pas pécher par excès de pessimisme lorsqu'on parle des finances d'un grand État ; les critiques n'ont pas la même portée lorsqu'on envisage l'ensemble, en se plaçant au dehors, ou lorsqu'on pénètre dans les coulisses et qu'on voit le détail. Si les étrangers prenaient au tragique tout ce qui s'écrit en France sur les finances publiques, sur les dangers qui les menacent, sur les fautes que commettent ou projettent de commettre les hommes responsables, ils auraient une conception très fausse de la force de résistance financière de la France.

C'est beaucoup avec le même esprit de clairvoyance, je ne veux pas dire d'indulgence qu'il faut apprécier le développement financier de la Russie. Depuis 1873, on a vu se succéder, dans des attaques systématiques, des écrivains, des politiciens : Anglais à l'occasion de la guerre contre les Turcs, Allemands lorsqu'il a plu au prince de Bismarck de boycotter les fonds russes à la Reichsbank, cosmopolites pendant la guerre du Japon et les troubles intérieurs. Depuis près de quarante ans, une partie de la presse européenne n'a cessé de prophétiser la banqueroute imminente, inévitable de la Russie et cependant aujourd'hui le crédit public de l'Empire repose sur des assises solides. Le budget de 1910 a été

promulgué avec un excédent de 4 millions de roubles affecté à un amortissement extraordinaire.

Je n'entends pas affirmer devant vous que la situation du ministre des finances de la Russie soit tellement meilleure que celle de ses collègues étrangers, ni qu'il n'ait pas à se préoccuper de besoins nouveaux à satisfaire, de ressources nouvelles à créer. Ce que l'on peut constater, c'est qu'une fois de plus, après quelques années très dures, très pénibles, l'élasticité et la force récupérative de la Russie ont pu apparaître à tous les yeux.

Sous des titulaires divers, il y a eu en Russie une continuité de vues. Tous les ministres des finances, depuis cinquante ans, ont considéré comme un élément de désorganisation, l'insuffisance des recettes publiques à couvrir les dépenses. L'action du déficit s'exerce imperceptiblement d'abord, puis avec acuité. Le déficit chronique amoindrit la puissance publique de l'Etat. Tous les ministres des finances, depuis une quarantaine d'années, ont reconnu les conséquences funestes du papier-monnaie ; ils ont préparé les voies à la réforme monétaire que M. Witte a eu l'honneur de mener à bonne fin et qui comportait la limitation stricte de l'émission fiduciaire, le remboursement de la dette sans intérêt à la Banque, la limitation de la frappe de l'argent métal, le développement des institutions qui peu-

vent faciliter le mouvement des espèces et du crédit. Le maintien de l'étalon d'or, le maintien du remboursement à vue des billets de la Banque de Russie pendant la guerre d'Extrême-Orient et pendant la tourmente qui a suivi, le maintien de la solvabilité des caisses d'épargne russes, en dépit des efforts révolutionnaires pour amener un run, sont des faits tangibles, matériels, tout comme le refus de la Russie d'aliéner des parcelles du domaine de l'Etat, de céder en gage à ses créanciers le produit d'un monopole, de recourir à l'émission d'un *funding loan*, à la façon argentine ou brésilienne. Le fait que la Russie n'a pas eu besoin de décréter le cours forcé me paraît avoir une importance essentielle.

Après la guerre de Crimée, il fallut une quinzaine d'années pour rétablir l'équilibre durable (1871). Le déficit chronique avait été l'héritage de la guerre et la conséquence de l'émancipation; il fallut émettre 400 millions de roubles à 5 p. 100 pour indemniser les propriétaires. M. de Reutern restaura graduellement les finances publiques. Il mit toute son énergie à presser l'établissement des voies de communication et, au lieu de 2.000 kilomètres en exploitation en 1861, il y en eut en 1876 près de 20.000. M. de Reutern fut le véritable chef du ministère des chemins de fer. Par un procédé de trésorerie fort ingénieux, afin de permettre aux compagnies de se procurer des capitaux dans les meilleures

conditions, il substitua le crédit de l'État au leur, en prenant à son compte les émissions d'obligations ; c'est l'origine d'une partie de la dette publique, mais de 1866 à 1876, le gouvernement n'a rien emprunté ; l'année 1874 fut le point culminant de cette période durant laquelle M. de Reutern chercha par des procédés empiriques à résoudre le problème de la *valuta*. En 1861, il avait trouvé un budget de recettes de 300 millions et en déficit ; en dix ans, il rétablit l'équilibre, doubla les recettes du Trésor et obtint quatre exercices en excédent.

Depuis la mobilisation de novembre 1876 jusqu'à la fin de 1881, les dépenses de la guerre de Turquie se sont élevées à 1.105 millions. Quatre emprunts intérieurs se montant ensemble à 813 millions, un emprunt extérieur 5 p. 100 de 92 millions de roubles, un accroissement considérable de la dette flottante sans intérêt qui fut un moment de 525 millions et qui demeura de 417 millions de roubles de billets de crédit émis temporairement pour les besoins de la guerre, voilà les moyens avec lesquels on fit face aux dépenses de la guerre et de la liquidation. Ce fut à cette époque (1er janvier 1877) que la Russie commença à percevoir les droits de douane en or ou en coupons de la dette métallique ; la perception des droits en or assurait au Trésor un stock de métal jaune. D'autre part, d'une façon tout à fait indirecte, les porteurs de la dette russe avaient une sorte

de garantie sur les douanes ; les coupons ont été recherchés comme moyen commode de payer les droits d'entrée.

Après la guerre, il fallut rétablir les finances de l'Etat ; nous rencontrons d'abord deux brefs ministères du général Greig et d'Alexandre Abasa. Ce dernier formula les règles en vue du retrait successif du papier-monnaie, émis pour les besoins de la guerre. Il dégreva également le sel au moment où toutes les ressources fiscales paraissaient nécessaires. Ce n'est pas le seul exemple d'ailleurs de ce genre de largesses. M. Abasa opéra le premier rachat d'une ligne privée de chemin de fer, celle de Kharkoff Nicolaeff et commença la création d'un réseau d'Etat qui est aujourd'hui de 45.000 kilomètres.

Le ministère de M. Bunge, qui avait été professeur d'économie politique à Kieff et qui enseigna, alors qu'il était président du comité des ministres, les finances et l'économie politique au grand-duc héritier, aujourd'hui l'empereur Nicolas II, a duré quelques années. On n'eut pas à se plaindre d'avoir un théoricien à la tête des affaires ; il est vrai qu'il en avait appris la pratique comme directeur de la succursale de la Banque de l'Etat à Kieff. Il porta son attention sur le mal que faisait à l'organisme économique et aux finances publiques l'instabilité du change, il s'opposa résolument aux inflationnistes. Il commença la réforme rationnelle de la taxation,

en supprimant l'impôt de capitation, en introduisant l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières. D'autre part, il renforça le régime protectionniste pour créer des ressources, pour développer les industries, pour endiguer les importations en vue d'affermir le cours du rouble. Il affirma la nécessité de faciliter l'accession du paysan russe à la propriété privée, et en cela ses successeurs ont été d'accord avec lui. Le ministère de M. Bunge vit s'achever la convalescence qui avait suivi la crise de 1878. Le nom de son successeur est connu en France par les grandes conversions de la dette russe, M. Wischnegradsky. Il eut la préoccupation de constituer le stock d'or nécessaire à la reprise des paiements en espèces, de profiter de l'abaissement du loyer des capitaux pour diminuer la charge du service de la dette. Il bénéficia de la campagne engagée par le prince de Bismarck contre les fonds russes, campagne qui fut suivie d'achats français. Il continua la politique de rachat des chemins de fer. Sa gestion des finances publiques fut celle d'un homme prudent, circonspect, parcimonieux. Il avait préparé les voies à l'essor budgétaire.

M. Witte qui remplaça M. Wischnegradsky, apporta au ministère des finances un tempérament, une énergie inaccoutumés. Dans les onze ou douze années pendant lesquelles il le dirigea, il accomplit la réforme monétaire, continua le rachat des chemins de fer, fournit les moyens de

construire la ligne de Sibérie, introduisit enfin le monopole de l'alcool. Il poursuivit une politique d'industrialisme, de développement industriel de la Russie en même temps qu'il marquait la tendance à individualiser la propriété paysanne. Il conclut les traités de commerce avec tarifs conventionnels à longue durée, rompant ainsi avec l'autonomie douanière. C'est une période d'expansion : tous les ressorts sont tendus. Les budgets ordinaires donnent régulièrement de grands excédents de recettes, grâce auxquels on peut faire face à une partie considérable des dépenses de construction des chemins de fer et constituer cette réserve du Trésor qui fut si utile, lorsque la guerre éclata entre la Russie et le Japon.

Pendant les onze années qui se terminent en 1903, les recettes ont été de 17 milliards, les dépenses de 15 milliards de roubles, soit un excédent de 2 milliards. Il a été emprunté 1.800 millions qui ont été employés : 500 millions à des remboursements de dettes, 700 à des constructions de chemins de fer, 200 à augmenter l'encaisse or ; 380 millions étaient disponibles le 1er janvier 1904. Avant la guerre, la réserve d'or à la Banque était de 900 millions ; il y avait 600 millions de roubles or en circulation.

M. Witte a été vivement attaqué pour sa politique financière ; il a dû triompher de la résistance très persistante des bimétallistes, des

inflationnistes russes, lorsqu'il a mené à bonne fin le rétablissement des paiements en espèces. On lui a adressé beaucoup d'autres reproches, lorsque les affaires industrielles qui s'étaient créées en grand nombre en Russie sous son ministère, ont marché autrement que ne l'avaient espéré les fondateurs, qui avaient cédé à l'illusion de commandes illimitées de l'État, qui n'avaient pas suffisamment étudié le pays, ses besoins, ses capacités de consommation. M. Witte ne demeura pas passif devant les difficultés qui atteignirent certaines entreprises : la Banque de Russie accorda un appui qui fut même parfois trop libéral, puisqu'elle se trouva engagée dans quelques administrations d'affaires en souffrance. Sous le ministère de M. Witte, il se fit de grandes opérations de crédit, soit pour achever les conversions de 6 p. 100, 5 p. 100 et 4 1/2 p. 100 en 4 p. 100 et 3 p. 100, soit pour échanger les titres des compagnies de chemins de fer rachetées, soit pour construire de nouvelles lignes. Il remboursa intégralement la dette du Trésor à la Banque du chef des émissions de crédit. Les deux titres de M. Witte sont la réforme monétaire et la négociation de la paix avec le Japon.

Le bref ministère de M. Pleske coïncide avec le début de la guerre. Lorsque la maladie eut terrassé M. Pleske, après un court intérim de M. Romanoff, M. Kokowzeff fut appelé une pre-

mière fois à exercer les fonctions de ministre des finances. Il eut à pourvoir aux dépenses de la guerre ; il y employa tout d'abord les disponibilités du Trésor, dont l'existence fut ainsi démontrée ; il rogna le plus qu'il put des dépenses ordinaires et extraordinaires, augmentant ainsi les ressources du budget ; il augmenta quelques impôts, il eut recours à des opérations de crédit, dont je parlerai plus loin. Une différence essentielle avec la période de 1876-1878, c'est que la *valuta* put être maintenue, la loi monétaire respectée. Sans le rétablissement de la paix, en présence des troubles intérieurs, aurait-il été possible de continuer dans cette voie ? Il y eut une aggravation de la situation en automne et en hiver 1905. Un moment très dur, presque tragique, ce fut en décembre 1905, lorsqu'il fallut recourir à des procédés coûteux de trésorerie, émettre des bons du Trésor à un an pour rendre à la Banque de Russie l'élasticité nécessaire et lui assurer la contre-partie en or de son émission.

Sous le bref ministère de M. Chipoff se place le premier emprunt étranger de liquidation de 1.275 millions de roubles émis à 88 à Paris, Londres, Vienne, Saint-Pétersbourg et qui se cote aujourd'hui au-dessus de 106.

Nous arrivons au second ministère de M. Kokowzeff. Le ministre actuel poursuit une politique de recueillement et de compression ; en même temps, les difficultés de sa tâche sont considé-

rables en présence de besoins plus grands, de besoins nouveaux, soutenus d'une façon plus impérieuse à la Douma, en présence du dégrèvement de 87 millions de roubles en faveur des paysans (abandon des annuités de rachat) en présence d'une dette accrue par la guerre, en présence de l'obligation de pourvoir largement aux nécessités de la défense nationale. Nous trouvons le désir de ménager les forces contributives du pays, tout en préparant de nouvelles ressources fiscales par de nouveaux impôts. Cette politique qui veut aussi ménager le crédit public, a été favorisée par la belle récolte de 1909. Nous nous trouvons ainsi en présence d'un raffermissement de la situation budgétaire et économique du pays, d'une forte position du Trésor, d'un accroissement notable de l'encaisse or de la Banque de Russie.

III. — L'ANNÉE 1909. LE BUDGET DE 1910.

Après ces considérations d'un ordre général, je vous prierai de me prêter encore votre bienveillante attention pour arriver à l'heure présente.

Le trait essentiel de 1909 est la récolte de céréales, supérieure de 18 p. 100 à la moyenne de 1903, 1907, de 19 p. 100 à celle de 1908. Une bonne récolte apporte un élément de prospérité dans tous les pays et notamment dans un pays

aussi essentiellement agricole. Le commerce extérieur s'en est ressenti, l'excédent des exportations est presque deux fois plus grand que la moyenne de 1904-1908. Le change russe s'est maintenu, au-dessus du *gold point* et il est entré des quantités considérables d'or par les voies naturelles du commerce. La foire de Nijni, qui malgré une diminution graduelle d'activité, demeure cependant comme le baromètre du commerce intérieur a donné des résultats excellents. Certaines branches d'industrie toutefois, notamment les charbonnages, éprouvent encore des difficultés. Le trafic des chemins de fer a augmenté. Les recettes du Trésor ont été en plus-value notable, sous l'influence d'une plus grande animation de la vie économique et de l'apaisement politique. Les versements dans les caisses d'épargne, les dépôts dans les banques ont progressé, l'argent a été abondant, le taux d'escompte est à un niveau inaccoutumé. Les principales valeurs, notamment les fonds publics, les actions des banques, des chemins de fer, des compagnies d'assurance, des banques de crédit foncier sont en plus value sérieuse.

Dans le discours qu'il a prononcé au début de la discussion générale du budget, le ministre des finances a insisté sur le caractère favorable du budget, non pas seulement parce que l'ensemble des dépenses ordinaires et extraordinaires est couvert sans emprunt — il est temps,

a-t-il ajouté, que la Russie se repose des emprunts — mais aussi parce que pour la première fois depuis longtemps, les dépenses ont progressé dans ce budget moins vite que les recettes. La situation du Trésor est bonne ; ses disponibilités atteignent une soixantaine de millions de roubles ; la marge d'émission de la Banque de Russie, grâce à l'accroissement du stock d'or dépasse un demi-milliard ; le compte courant du Trésor à la Banque atteint 260 millions de roubles et la valeur de l'or appartenant au Trésor, en dehors de l'or appartenant à la Banque de Russie, dépasse 330 millions de roubles. Tout cela prouve, a dit M. Kokowzeff, ce que valent les assertions de ceux qui prétendent que la Russie est trop pauvre pour conserver l'étalon d'or et qu'elle ne peut le faire qu'en ayant recours à des opérations de crédit ; une bonne récolte améliore la situation économique du pays, le réservoir d'or se remplit automatiquement.

Dans sa réponse aux orateurs des différents partis, M. Kokowzeff a déterminé la part qui appartient aux crédits *productifs* et à ceux affectés aux besoins de civilisation, de culture générale, dans les budgets russes. La comparaison avec d'autres pays est difficile, parce que les routes historiques parcourues sont différentes. Il ne faut pas oublier que pendant deux siècles et demi la Russie s'est trouvée sous le joug des Tartares ; il y a cinquante ans à peine que le servage est aboli et durant ce

demi-siècle, la Russie a subi le soulèvement de 1863, la guerre d'Orient, la guerre avec le Japon.

Les crédits pour la défense nationale, la dette publique, l'administration civile absorbent dans les plus grands pays de 65 à 85 p. 100 du budget : 87 p. 100 du budget italien en 1868, 81 en 1907-08; en France, 71 et demi p. 100 de 1871 à 1885, 74 p. 100 actuellement.

En Russie, quatre ans après une guerre terrible, 13 p. 100 du budget sont consacrés aux dépenses productives et de civilisation; si l'on déduit les dépenses industrielles (chemins de fer, monopole de l'alcool) le pourcentage s'élève à 18 et demi p. 100; il est de 19 en Italie. De 1903 à 1910, les dépenses de l'instruction publique ont passé de 70 à 125 millions de roubles en Russie, les dépenses de l'organisation agraire de 1.200.000 à 54 millions.

Le plan économique et financier du gouvernement est tout d'abord de renforcer la défense nationale, ensuite de développer l'instruction publique, d'augmenter le nombre des écoles, en troisième lieu de relever l'agriculture et d'organiser d'une façon plus rationnelle la vie du paysan russe.

Le premier budget voté par la Douma et le Conseil de l'Empire a été celui de 1908. Promulgué au mois de juillet, il a été augmenté de 65 millions de roubles de crédits supplémentaires en cours d'exercice, auxquels il a pu être pourvu sans augmenter les crédits d'emprunt.

Les résultats définitifs du budget de 1908 ont été : recettes ordinaires 2.422 millions de roubles, recettes extraordinaires 213 millions de roubles (dont 188,3 millions proviennent du troisième emprunt intérieur 5 p. 100), ensemble 2.656 millions. Dépenses ordinaires 2.387 millions de roubles, dépenses extraordinaires 268,9 millions de roubles (dont liquidation de la guerre russo-japonaise 65,7 millions de roubles, approvisionnements et matériel de guerre 52,0, remboursements de bons du Trésor 53,0, construction de chemins de fer 60 millions de roubles, secours motivés par de mauvaises récoltes 23 millions, etc.).

La loi de finances du 17 juin 1909 a évalué les recettes ordinaires de l'exercice 1909 à 2.459 millions de roubles, soit 41 millions de roubles de plus que les recouvrements effectifs de 1908 ; on a tout lieu de croire que les encaissements de l'année seront supérieurs d'une quarantaine de millions.

Les tableaux suivants, que nous empruntons à l'exposé du budget de 1910, permettent de suivre les grandes lignes du budget ordinaire de la Russie de 1904 à 1910; les chiffres de 1909 et 1910 s'appliquent à des prévisions des lois de finances, les autres sont des recouvrements et des dépenses effectués [1].

1. Le produit de l'impôt du sucre est estimé devoir produire 19,5 millions de roubles de plus que les prévisions du budget, par suite de la mise sur le marché d'une quantité supplémentaire de sucre, sur laquelle l'accise sera perçue.

	RECOUVREMENTS EFFECTUÉS					PRÉVISIONS	
	1904	1905	1906	1907	1908	Loi de financ. 1909	Loi de financ. 1910
			Millions de roubles				
Contributions directes	134	126	165	183	194	193	198
Contributions indirectes	418	408	494	509	526	523	570
Droits et taxes	104	100	113	122	137	140	152
Droits régaliens	614	685	777	790	793	806	810
y compris : Monopole de vente des spiritueux	543	609	697	707	709	717	918
Domaine de l'État	571	553	602	636	648	685	730
y compris : Réseau de l'État	454	431	490	510	512	546	568
Aliénation d'immeubles du Domaine	0,8	0,6	0,6	0,6	0,5	1	1,5
Annuités de rachat	81	55	35	0,6	0,7	0,5	0,7
Recouvrement de débours effectués par le Trésor	82	77	71	74	96	92	101,2
Recettes diverses	10	16	14	24	19	13	15
Total	2.018	2.024	2.271	2.342	2.417	2.458	2.580

D'après leur catégorie, les diverses sources de recettes sont rangées dans l'ordre que voici dans le projet du budget de 1910 :

	MILLIONS	P. 100
	—	—
Droits régaliens et monopoles.	809.5	31.9
Domaine de l'État, chemins de fer, etc.	710,2	28.0
Contributions indirectes, douanes	550.5	21.7
Contributions directes	198.2	7.8
Droits (timbre, etc.)	152.4	6.0
Recouvrements de débours . .	97.9	3.9
Autres recettes	17.1	0.7
Total.	2.535.8	100

On peut adopter une autre classification qui donne : impôts 901 millions (35.5 p. 100), réseau de l'État, domaine, monopole de l'alcool, autres droits régaliens 1.523.5 (60,1 p. 100), recouvrements de débours 98,6 (3.9 p. 100), recettes accidentelles 12,6 (0.5 p. 100). Si l'on ajoute aux impôts le produit *brut* du monopole des spiritueux, le total général des contributions est de 1.619 millions (63,8 p. 100 du budget).

Le régime du monopole de l'alcool fonctionne dans tout l'Empire, à l'exception de la Transcaucasie, du Turkestan, de l'Amour, du Littoral, de la Transcaspie. Les partisans du monopole en Russie font valoir qu'il a amené la disparition du cabaretier, des alcools frelatés, de la vente à crédit des spiritueux et du paiement des salaires en alcool, l'absence des débouchés pour les distilleries clandestines et un notable accroissement

du rendement fiscal ; d'autre part, le monopole compte des adversaires très bruyants. Depuis 1904, les prix de vente ont été relevés à deux reprises, en 1905 et à la fin de 1908 ; la consommation individuelle (calculée en 1907 sur 137 millions d'habitants) est estimée comme suit : 2,66 litres d'alcool pur en 1904, 2,79 en 1905, 3,12 en 1906, 3,12 en 1907, 3,02 en 1908.

Les recouvrements ont progressé de 544 millions de roubles en 1904 à 709 en 1908, les prévisions de 1910 sont de 718 millions. Il a été vendu 70.312.000 vedros à 40 degrés[1] en 1904, 86.000.000 en 1908, 84.000.000 sont prévus pour 1910. Il y a un recul de la consommation de l'alcool dans la Russie d'Europe, en 1909. Les ventes d'alcool dénaturé progressent (en 1908, 112.479 hectol. à 57 fr. l'hectol.). Si l'on déduit des recettes brutes les dépenses d'exploitation du monopole 172,9 millions, subventions aux comités de tempérance 2.500.000, primes en espèces aux bouilleurs 16,3 millions, indemnités diverses, 7,6 millions, etc., on arrive à un total de 200.019.000 roubles, et pour 1910 au produit net présumé de 519 millions de roubles, soit par vedro à 40 degrés 6 R. 18 (3 fr. 35 par litre d'alcool pur).

La longueur du réseau de l'État est de 41.738 verstes (44.526 kilomètres) dont 32.459 verstes

1. Vedro d'alcool à 40° = 4,92 litres d'alcool pur.

en Russie d'Europe, 4.827 en Sibérie, 4.452 en Asie centrale.

	1906	1908	1910
	—	—	—
Longueur en verstes. . .	39.354	41.286	41.738
Millions de voyageurs à 1 verste.	15.010	14.644	15.080
Millions de pouds à 1 verste.	2.040.758	2.164.574	2.207.207
Recettes (millions R) .	488	512	568
Dépenses d'exploitation	371	461	455

Arrivons aux dépenses ordinaires ; le total prévu pour 1910 a été de 2.510 millions de roubles, en augmentation de 20 millions sur 1909.

Par grandes divisions, ces 2.510 millions de roubles se répartissent comme suit en millions (projet de loi de finances) :

Maison de l'Empereur.	16,3
Grands corps de l'État	10.8
Cultes et clergé.	36.1
Administration civile	588.6
Défense nationale.	561,2
Monopole de l'alcool	199.3
Réseau de l'État	526.5
Autres régies.	41,0
Dette publique	406.8
Pensions et dotations	107,2
Crédits annulés à rétablir	5.6
Dépenses imprévues.	10.6

Nous avons indiqué plus haut que le budget

russe comportait une triple division de dépenses :

Intangibles (consolidées)	433,4
Permanentes	563,3
Réductibles	1.683,3

Les crédits intangibles ne peuvent être refusés par les Chambres, ils comprennent la dette publique, dont le service exige, en 1910, 379,9 millions pour les intérêts, 26 millions pour l'amortissement.

Les dépenses de la défense nationale représentent 561,2 millions de roubles, celles de la dette publique 406,8 millions de roubles sur un budget de 2 milliards et demi.

Par rapport à 1907, les crédits pour la défense nationale sont relevés de 25,5 p. 100, les crédits destinés à des emplois productifs ont progressé de 56 p. 100, les dépenses pour la dette de 6,4 p. 100.

D'après les changements introduits dans les prévisions de 1910 par la Douma et le Conseil de l'Empire, le mouvement des dépenses se présente comme suit :

MINISTÈRES ET SERVICES	DÉPENSES EFFECTUÉES					CRÉDITS OUVERTS lois de finances.	
	1904	1905	1906	1907	1908	1909	1910
	Millions de roubles						
Maison de l'Empereur.	15	17	16	16	17	16	16,4
Grands corps de l'État.	4	4	6	6	6	8	9,1
Saint-Synode	29	29	29	29	30	31	34

MINISTÈRES ET SERVICES	DÉPENSES EFFECTUÉES					CRÉDITS OUVERTS lois de finances.	
	1904	1905	1906	1907	1908	1909	1910
	Millions de roubles						
Intérieur . .	105	113	136	140	147	154	155
Finances . .	341	331	368	429	432	452	424
Justice . . .	50	50	53	56	65	71	75
Affaires étrangères.	6	6	6	6	6	6	6
Instruction publique .	42	43	44	45	53	64	76
Voies de communication . .	449	449	474	507	571	553	551
Commerce et industrie.	34	35	32	32	33	39	39
Domaines, Agriculture, etc.	30	31	35	46	58	71	86
Haras . . .	2	2	2	2	2	2	2
Guerre . . .	376	382	394	405	462	474	481
Marine . . .	113	116	111	88	93	88	89
Contrôle de l'Empire .	9	9	9	9	9	10	10
Dette pub^e^.	298	307	357	374	398	396	407
Crédit pour dépenses imprévues.	»	»	»	»	»	10	10
Total. . .	1.906	1.925	2.076	2.105	2.387	2.449	2.470
Y compris : dépenses effectuées sur les crédits des exercices précédents.	4	12	15	21	19	»	»

Les dépenses de la guerre russo-japonaise sont à peu près entièrement liquidées ; elles exigent seulement 2.8 millions en 1910 (paiement d'indemnités, frais d'apuration des comptes). La réfection de l'armement exige 50 millions, la construction des voies ferrées 63 millions.

Les recettes extraordinaires sont d'une dizaine de millions ; il s'y ajoute l'excédent du budget ordinaire qui est évalué à 110 millions.

Le ministre des finances a prévu un crédit d'emprunt de 84 millions, qui a disparu, le budget de 1909 promettant de se régler avec un excédent considérable. Le budget est sorti des délibérations de la Douma et du Conseil de l'Empire avec un excédent de 4 millions et demi [1]. La Douma avait supprimé un crédit de 11 millions pour les constructions navales que le Conseil de l'Empire a rétabli. Il en résultait une insuffisance de plusieurs millions ; un remboursement d'une compagnie de chemins de fer et une plus-value sur le sucre ont permis de couvrir le surcroît de dépenses.

1.

	Projet du Gouvernement	Vote de la Douma	Loi de Finances
	—	—	—
	Millions de roubles		
Recettes ordinaires	2.535,8	2.567,5	2.580
Dépenses.	2.510,1	2.457,7	2.470
Excédent.	25,7	109,8	110
Recettes extraordinaires. . . .	10,0	11,6	11,6
Dépenses extraordinaires . . .	119,9	116,7	116,9
Insuffisance.	84,2	»	»
Excédent.	»	4.5	4.7

Les comptes rendus du contrôle donnent les résultats définitifs que voici pour les exercices de 1901 à 1908 :

	Budgets ordinaires			Budgets extraor.		
	Recettes	Dépenses	Excéd.	Recettes	Dépenses	Différence[1]
	—	—	—	—	—	—
1901...	1.834	1.664	169	184	209	+145
1902. .	1.925	1.802	123	213	365	— 29
1903. .	2.057	1.883	174	178	225	+127
1904. .	2.032	1.906	125	388	831	—317
1905. .	2.043	1.925	118	946	1.279	—215
1906. .	2.288	2.061	227	1.135	1.152	+211
1907. .	2.372	2.195	176	157	387	— 52
1908. .	2.442	2.387	55	208	269	— 6

La répartition des dépenses extraordinaires a été, en millions de roubles :

	Total dont	Événement de Chine et guerre du Japon	Chemins de Fer	Secours de disettes et fonds des subsistances	Remboursement de la Dette	Ministère de la Guerre
	—	—	—	—	—	—
1901. .	209	43	119	20	17	»
1902. .	365	10	152	18	172	»
1903. .	225	9	163	5	11	»
1904. .	831	677	198[2]	2	»	»
1905. .	1.279	1.078	78	40	15	»
1906. .	1.152	431	42	110	445	»
1907. .	386	187	54	89	53	»
1908. .	269	66	66	24	53	56[3]
1909. .	145	17	60	»	»	65[3]
1910. .	119	2,8	64	»	»	50[3]

1. Résultat définitif, excédent ou insuffisance de l'ensemble des recettes comparativement à l'ensemble des dépenses.

2. Dont 147 pour des travaux de construction, 51 pour des avances et des compagnies.

3. Réfection de l'armement.

IV. — Les chemins de fer en Russie

L'Angleterre est à peu près en Europe le seul pays où l'Etat soit demeuré étranger à l'industrie des chemins de fer ; les relations entre le budget général et local d'une part, et les compagnies de chemins de fer, se bornent à la perception de taxes diverses, dont l'ensemble pèse lourdement sur l'industrie des transports. Il en est autrement sur le continent. Vous êtes trop au courant de la question des chemins de fer pour que j'aie besoin d'insister. Les relations du budget et des chemins de fer sont souvent une cause de force apparente comme en Prusse, où les chemins de fer alimentent le budget général avec tous les inconvénients d'instabilité dans le produit net qu'entraînent les vicissitudes économiques, l'accroissement des frais d'exploitation, etc., et où l'on a établi des dépenses permanentes sur des plus-values variables. Lorsque l'État a garanti à des compagnies privées l'intérêt sur les actions et les obligations et que les recettes de ces compagnies sont insuffisantes, l'État se trouve obligé de prélever sur les ressources générales fournies par les contribuables pour faire face à ces insuffisances ; en outre, il lui arrive de faire des avances pour des achats de matériel (locomotives, wagons, rails) que les compagnies auront à lui rembourser en même temps qu'elles

lui doivent les avances faites au compte de la garantie. Les relations de l'État et des chemins de fer, au point de vue financier, sont étroites encore, lorsque l'État a émis des obligations pour compte des compagnies qui doivent lui en verser les intérêts, lorsqu'il a racheté des lignes de chemins de fer, en émettant de la rente à cet effet pour rembourser les actions, — lorsqu'il a construit lui-même des lignes de chemins de fer.

En Russie, nous trouvons ces trois formes d'intervention de l'État ; il subsiste une quinzaine de grandes compagnies, dont quelques-unes sont très prospères ; l'État possède un réseau de 45.000 kilomètres, exactement 41.738 verstes, dont 32.459 en Europe, 4.827 en Sibérie, 4.452 en Asie centrale. Il a commencé à constituer ce réseau en 1882, et cela afin de diminuer les sacrifices que lui imposaient les procédés défectueux de certaines compagnies. L'État a construit certaines grandes lignes en Sibérie, en Asie centrale, dont l'industrie privée n'aurait pas voulu se charger. De 1897 à 1908, il a consacré un milliard et demi de roubles à des travaux de chemins de fer, en prélevant cette somme sur les excédents de recettes du budget ordinaire. Les chemins de fer d'autre part, soit qu'ils traversent des régions en voie de développement, soit qu'ils aient été construits dans un but stratégique, soit qu'ils soient exploités avec des tarifs trop bas, ont été depuis longtemps une source de préoccu-

pation au point de vue financier. L'organisation n'en est pourtant pas si défectueuse puisqu'avec un réseau de 20.000 kilomètres à peine en 1877, la Russie a pu exporter par rail ce que le blocus de ses ports de la Mer noire l'empêchait de faire sortir par navire et puisqu'avec une seule voie le Transsibérien a pu tout de même amener quelques centaines de mille hommes en Extrême-Orient. Afin d'apprécier équitablement la situation des chemins de fer de l'État, si l'on veut faire un ensemble des dépenses dans lequel entreront les dépenses d'intérêt et d'amortissement des titres en circulation, lesquels sont englobés dans la dette publique (budget de 1910, 137 millions, les dépenses d'exploitation 448 millions, les pensions 5 millions, les travaux neufs et achat de matériel 65 millions, les avances au titre de la garantie 25,8 millions, le contrôle 4 millions, on arrive au total de 685 millions, alors que le produit brut du réseau de l'État est de 568 millions. La part de l'État dans le produit brut des lignes concédées est de 1,7 million, les annuités payées par des compagnies privées pour le service des obligations émises par l'État pour leur compte de 7,7 millions, le reversement au titre de la garantie de 6 millions, le service d'intérêt sur des prêts de 0,5 million. On arrive au total de 607 millions de recettes.

Des hommes compétents ont fait observer que la différence entre les chiffres précédents de

recettes et de dépenses n'indiquerait aucunement le véritable produit net parce que plusieurs éléments de ces recettes et de ces dépenses ne peuvent rentrer dans le compte d'exploitation de chemins de fer. En ce qui concerne les recettes il faut maintenir le produit brut du réseau de l'État : 568.154.000 roubles, la part de l'État dans le produit net des lignes concédées 1.742.000 roubles, soit 569.896.000, et pour les dépenses, celles de l'exploitation 448.429.586 roubles et du contrôle 3.800.000, soit 452.229.586 roubles. Quant à la somme de 65.156.714 roubles pour travaux neufs et augmentation du matériel moteur et roulant, elle est inscrite dans le budget sous deux rubriques, sans qu'il soit indiqué quelle part de cette somme représente des dépenses de premier établissement et quelle est celle qui doit être ajoutée aux dépenses d'exploitation proprement dites. L'État russe juge prudent de faire ce que ne fait aucune compagnie de chemins de fer, c'est-à-dire d'inscrire la totalité de ces 65 millions de roubles à son budget ordinaire, malgré l'incontestable augmentation d'actif qu'entraîne la majeure partie de ces dépenses (doublement de voies, construction de voies de garage, d'adduction d'eau, d'ateliers et autres dépenses complémentaires). Il nous paraît, d'autre part, indispensable de maintenir ces dépenses qui reviennent tous les ans au budget ordinaire.

Si, en écartant certaines dépenses et certaines

recettes, on arrive à présenter un chiffre d'une centaine de millions comme représentant le produit net de l'exploitation, on voit que l'écart entre la somme nécessaire au service de la dette des chemins de fer et le produit n'est pas supérieur à une trentaine de millions de roubles. Le produit du réseau couvre plus des deux tiers des intérêts et de l'amortissement.

Les résultats *financiers* du réseau de l'État ont cependant paru peu satisfaisants. L'État n'a pas cherché à obtenir un gros produit net, mais à favoriser le développement économique du pays, au risque de transporter sans bénéfice et même à perte des marchandises à grande distance. Pour le trafic des voyageurs, le prix de certains parcours est très bas. De plus, à côté de lignes rémunératrices, il y en a qui n'ont pas un caractère commercial, comme les lignes de Transsibérie, d'Orenbourg-Tachkend qui ont un caractère politique ou pour objet de développer la région qu'elles traversent [1].

V. — Coût de la guerre contre le Japon

Comment a-t-on pourvu aux dépenses de la guerre contre le Japon ?

1. Pour les trois premiers mois de 1910, il y a une plus-value de recettes de 30 millions de roubles sur 1909 pour les lignes de l'État.

Au début de 1904, la dette publique s'élevait à 6 651 millions de roubles, dont 3.200 millions pour les chemins de fer ; elle avait progressé lentement et moins vite que l'accroissement correspondant de la fortune publique. Le stock d'or de la Banque et du Trésor était de 1.058 millions le 31 décembre 1903 ; la Banque de Russie seule, disposait de 902 millions en or et en créances réalisables à l'étranger ; sa circulation fiduciaire s'élevait à 578 millions ; elle avait une marge d'émission de 625 millions de roubles. Le compte courant de l'État était abondamment pourvu. « On aurait pu se laisser aller, dit M. Helfferich, dans un livre sur les finances des deux belligérants, à se procurer les moyens nécessaires à la guerre par un prélèvement d'or ou de billets à la Banque. Le ministre des finances déclara, dès le 13 mai 1904, qu'il n'userait pas des ressources que lui donnait l'élasticité normale de la circulation. Il se fit un devoir de ne pas compromettre l'existence d'un régime monétaire, constitué avec tant de peine et dont dépendait la prospérité économique du pays. »

La première mesure fut de mettre à la disposition du Gouvernement les sommes disponibles du Trésor et d'augmenter celles-ci par une modification du budget, notamment en supprimant 60 millions de crédits du budget ordinaire, 55 millions du budget extraordinaire de 1904, ensemble 115 millions. L'annulation porta surtout sur les travaux publics et l'acquisition de

matériel roulant. Le ministre des finances n'hésita pas davantage à procéder à des relèvements d'impôts sur le vin, la bière, l'huile d'éclairage, les allumettes, les immeubles urbains, les successions, les droits de douane, etc.

Le budget ordinaire de 1903 donna un excédent de 149 millions au lieu de 16 millions prévus, ce qui vint accroître les ressources disponibles. Les crédits ouverts pendant les six premiers mois et demi pour la guerre s'élevèrent à 257 millions de roubles.

Le gouvernement ne voulut pas recourir, comme en 1878, à des avances sans intérêt, sous forme de billets de crédit qu'il aurait pris à la Banque de Russie (en 1878, 800 millions de roubles). Il préféra emprunter et à l'intérieur et à l'étranger où il avait de gros paiements à faire.

Les opérations faites en 1904, 1905, 1906 ont comporté des emprunts à courte échéance : en 1904, des bons du Trésor 3,60 p. 100 en Russie, des bons du Trésor 5 p. 100 à l'étranger converti en 1909, en 1905 un emprunt 4 1/2 p. 100 à Berlin, avec cette particularité que le créancier peut réclamer le remboursement au pair en 1911, et en 1914 avec garantie contre la conversion jusqu'en 1916, deux emprunts intérieurs 5 p. 100, des obligations à court terme 5 p. 100 émises à l'étranger et en Russie, des obligations 5 1/2 p. 100 dont une somme importante fut placée à l'étranger au début de 1906.

Au mois de mai 1906, la Russie put contracter un grand emprunt de consolidation, 5 p. 100 (nominal 843.750.000 roubles, effectif 704.3 millions à 83 1/3) avec le produit duquel elle remboursa la plus grande partie des bons 5 1/2 ; elle en renouvela une portion (53 millions) qui a été payée en 1908. En 1909, la Russie émit à Paris un emprunt de 1.400 millions (525 millions de roubles) qui a servi à rembourser 300 millions de roubles, 5 p. 100 1904, et à pourvoir au déficit.

Le tableau ci-dessous indique les opérations :

Années	Dénomination	Taux	Montant nominal	Effectif
			Millions	
1904-1905	Bons du Trésor . .	3,60	150	149.7
1904	Oblig. à 5 ans . .	5 0/0	300	284
1905	Emprunt.	4 1/2	231.5	209.5
1905	1° Intérieur . . .	5 0/0	200	188.4
1905	2° » . . .	5 0/0	200	190.4
1905	Bons.	5 0/0	150	142.5
»	»	5 1/2	9.3	8.7
1906	»	5 1/2	279	262.5
1906	Emprunt	5 0/0	843.7	704.3
1906	Bons.	5 0/0	75.6	74.1
1907	»	5 1/2	52.9	49.6
1909	Emprunt.	4 1/2	525	440

Il est intéressant d'indiquer, en passant, d'après le *Journal russe du Commerce et de l'Industrie* les conditions dans lesquelles ces emprunts ont été contractés. Elles ont été assez onéreuses.

L'aggravation de la législation fiscale sur les valeurs mobilières en France s'y reflète[1].

Au temps de M. Wischnegradsky, la commission a été ordinairement de 2,5/8 p. 100; pour le 4 p. 100, seconde émission, le taux fut de 3 p. 100.

Les petits emprunts de conversion du temps de M. Witte ont été faits avec une commission de 0,50 p. 100.

Pour l'emprunt 3 1/2 p. 100 1899, il fut payé 2 1/2 p. 100 y compris l'impôt du timbre qui était alors de 0,15 p. 100.

Les emprunts de guerre 1904 et 1905 ont coûté 4 p. 100, non compris le timbre.

Pour l'emprunt 5 0/0 1906, la Russie a payé 4 1/2 p. 100 non compris le droit de timbre et les autres frais.

Pour l'emprunt 4 1/2 p. 100, émis en 1909, la commission fut de 3,75, le droit de timbre a été de 2 p. 100 en France, de 0,50 en Angleterre, de 0,40 en Hollande. La totalité de l'emprunt a supporté de ce chef 1,8 p. 100. Les menus frais furent de 0,1 p. 100. La Russie a reçu 83,6 p. 100; en tenant compte de l'amortissement cela fait 5,74 p. 100 pour retirer un emprunt coûtant 6 p. 100. Le syndicat de garantie de l'emprunt

1. Quand on doit emprunter, a dit M. Kokowzeff à la Douma, en réponse à M. Chingareff, quand on doit emprunter sur la même place, on doit se plier aux conditions qu'on propose et je suis absolument convaincu que personne ne pourrait emprunter à Paris dans des conditions plus avantageuses.

toucha 1,32 p. 100, tellement les frais de l'émission ont été élevés.

Mentionnons en passant que le 5 p. 100 1906 tombé en août 1906 à 79 vaut 106, le 4 1/2 p. 100 1905 tombé à 84 vaut plus que le pair.

Il y eut des moments d'anxiété considérable pour la Russie, durant l'année 1905, lorsque le Trésor fut à découvert de 158 millions et que la marge d'émission de la Banque tomba à moins de 9 millions de roubles. On préféra recourir à une opération de trésorerie fort onéreuse (billets du Trésor 5 1/2 à un an, endossés par la Banque de Russie et remboursés sur l'emprunt de 1906) plutôt que de bouleverser le système monétaire de la Russie.

Dans le tableau de la page 246, l'on peut suivre le mouvement de l'encaisse, de la circulation. Celle-ci a augmenté depuis la guerre, mais la marge d'émission est de nouveau assez ample.

Les dépenses et sorties de trésorerie motivées, d'une part par la guerre, les ressources et entrées correspondantes de l'autre, ont été pour les trois années 1904-1906, d'après le tableau donné dans l'exposé des motifs du budget de 1907.

Ressources et entrées.

	Millions	Millions
Produits d'emprunts :	—	—
1904.	382,0	
1905.	638.3	
1906.	704.5	1.724,8

Produits de bons à courte échéance :

	Millions.	Millions.
1905	151,2	
1906	336,4	487,6
Reliquats d'exercices clos		0,8
		2.213,2
Imputé sur les disponibilités du Trésor		385,5
		2.598,7

Dépenses et sorties.

Dépenses motivées par la guerre et ses conséquences :

1904	676,8	
1905	987,4	
1906	467,6	2.131,8
Remboursements de bons :		
1905	14,9	
1906	444,9	459,8
Frais d'émission en 1905 et négociations de bons		6,9
		2.598,7
Bons non encore échus et remboursés en 1908		52,9

Il convient d'ajouter pour 1907 188 millions de crédits ouverts. A la fin de 1907, les dépenses totales effectuées pour la guerre s'élevaient à 2.282 millions de roubles.

En 1908, les dépenses extraordinaires connexes à la guerre ont été de 66 millions, les prévisions de 1909 de ce chef étaient de 16 millions, celles de 1910 de 3,8 millions de roubles.

Disponibilités du Trésor.

(Différence entre l'avoir pécuniaire et les restes à payer au 1er janvier, en millions R.)

1901	105
1902	268
1903	257
1904	381
1905	62
1906	158 (découvert)
1907	58
1908	8
1909	2

Mouvement de la Dette publique (nominale).

(millions de roubles)

	Émissions de l'année	Remboursements et retraits	Solde en circulation au 31 décembre
1901	»	»	6.392,4
1902	373.6	122,0	6.643,9
1903	134.0	126.1	6.651,8
1904	452,5	22.6	7.081,7
1905	842,7	83.3	7.841,2
1906	1.275.1	490,8	8.625,6
1907	174,8	74,8	8.725,5
1908	376.9	256,9	8.851,9
1909	525.0	324.4	9.053,5

Service effectué :

	Millions
1904	298,7
1905	306,9
1906	356,9
1907	374,4
1908	397.6

Service prévu :

	Millions.
1909	396,4
1910	406,8

Amortissement normal :

1907	20,0
1908	24,1
1909	23,5
1910	25,7

Dans le chiffre de 9.054 millions de roubles, montant de la dette publique au 1er janvier 1910, ne sont pas compris 1.731 millions de roubles de lettres de gage émises par les deux grandes institutions de crédit foncier gouvernementales : Banque de la Noblesse, Banque des Paysans, le service de ces obligations ayant pour contre-partie les annuités à payer par les débiteurs des deux Banques.

Dans le montant du service de la dette, les obligations de chemins de fer émises par l'État tant pour son propre compte que pour celui des compagnies figurent pour :

1887	Mon R.	61,2
1897	—	104,3
1901	—	126,1
1902	—	128,8
1904	—	136,1
1906	—	134,9
1908	—	137,0
1910	—	137,0

Au 1er janvier 1909, la dette publique — *dette de l'État* — s'élevait à 8.850 millions de roubles, dont 5.720 millions d'emprunts pour les besoins généraux de l'État et 3.130 millions d'emprunts de chemins de fer dont 507 millions en 3 p. 100, 165 en 3 1/2, 65 en 3,60, 83 en 3,80, 5.736 en 4 p. 100, 257 en 4 1/2, 1.980 en 5 p. 100, 36 en 6 p. 100.

En 1889, la dette publique s'élevait à 4.992 millions de roubles, dont 3.060 millions de roubles contractés pour les besoins généraux de l'État, 1.363 millions de roubles pour les chemins de fer; 568 millions représentaient la dette non productive d'intérêts.

Le service de la dette a augmenté en connexion avec la guerre de 1904 à 1907, de 292 à 384 millions de roubles, soit de 92 millions de roubles; de 1907 à 1910, de nouveaux emprunts ont augmenté le service de la dette de 23,3 millions, et l'ont porté à 406 millions, dont 26 millions pour l'amortissement régulier.

On a estimé en 1902 que la dette publique avait comme contre-partie, abstraction faite de tout autre élément, tel que les forêts de l'État, les chemins de fer pour 3.551 millions de roubles, les capitaux dus par les compagnies, 563 millions de roubles, les avances au titre de la garantie pour 118 millions, d'autres créances du Trésor pour 309 millions de roubles.

Ce calcul n'a plus été publié. Le réseau des

chemins de fer est aujourd'hui de 42.000 verstes, qui représentent probablement une somme de plus de 4 milliards de roubles. Au 1er janvier 1909, la dette en capital de divers au Trésor était de 1 milliard 587 millions, dont 404 millions, indemnité de guerre, 327 millions, prêts accordés à divers, 780 millions dus par les compagnies de chemins de fer.

La chancellerie des opérations de crédit procède régulièrement à un recensement des fonds d'État et des valeurs garanties par l'État qui se trouvent déposés dans les caisses des institutions de crédit (Banque de Russie, banques privées, caisses d'épargne). Les chiffres du recensement laissent de côté les sommes qui se trouvent dans les mains des particuliers qui les conservent par devers eux. Ces sommes qui n'apparaissent pas dans les données de la chancellerie de crédit peuvent être considérables, à en juger par des exemples sur des emprunts qui se trouvent pour la presque totalité en Russie. Sur les deux emprunts à lots 1864 et 1866, 58 p. 100 seulement ont été recensés, alors que ces titres n'existent pour ainsi dire pas à l'étranger ; sur les 2.820 millions de roubles de rente 4 p. 100 1894, qui constituent le grand fonds national, on a recensé seulement 77 p. 100. Au 1er janvier 1909, il y avait en circulation en fonds de l'État russe ou en valeurs garanties par lui 11.410 millions de roubles (dont la dette publique formait 8.850 mil-

lions de roubles). Sur ces 11.410 millions, 5.151 millions se trouvaient visibles en Russie. La Russie absorbe une partie grandissante de sa dette et, en tenant compte des titres non visibles, on peut dire que plus de la moitié se trouve à l'intérieur du pays.

VI. — Réorganisation agraire en Russie.

La Russie, pays essentiellement agricole, est en voie de réorganiser la répartition d'une partie des terres, et cela par des procédés pacifiques, par des méthodes scientifiques. Par une sorte de paradoxe, comme il s'en rencontre, la Russie, aux espaces et aux distances immenses, était aussi le pays où le cultivateur était le plus mal partagé souvent en ce qui touchait la distribution de son champ : languettes étroites d'une longueur démesurée, parcelles situées à droite et à gauche dont la propriété était collective, c'est-à-dire la tenure précaire. Malgré l'énormité des surfaces, malgré la prédominance d'une population de paysans aux mains desquels se trouvaient 130 millions d'hectares, la Russie tirait relativement peu de son sol, le rendement par hectare était médiocre ; la pauvreté de la population rurale qui souffrait chroniquement de récoltes déficitaires a été un thème favori des agitateurs. Si l'émancipation des paysans en 1861 leur avait donné la liberté de la personne, si

elle leur avait assuré la possession de terres à cultiver, la réforme était cependant demeurée incomplète. Des hommes d'État, responsables de la bonne gestion des finances publiques comme M. Bange, comme M. Witte avaient insisté à différentes reprises avec beaucoup de clairvoyance sur la nécessité d'achever la réforme et de faciliter aux paysans l'obtention de la propriété individuelle, la sortie de la communauté. Des considérations de toute sorte, économiques, morales, fiscales, financières, militaient en faveur de cet achèvement de l'œuvre commencée en 1861.

Par un phénomène qui n'est pas isolé dans l'histoire, il a fallu une série de circonstances douloureuses et pénibles pour donner l'impulsion décisive. Lorsque la Russie parut en proie à une véritable fermentation, que des désordres éclatèrent sur divers points du territoire, que des bandes de paysans eurent brûlé et saccagé les maisons, les bâtiments d'exploitation, les fabriques des propriétaires terriens, le gouvernement voulut faire disparaître l'une des causes principales de cette perturbation intérieure. La panique qui régnait parmi les propriétaires fonciers, désireux de vendre à tout prix, facilita la tâche de l'autorité demeurée debout, en dépit des efforts des révolutionnaires. Adversaire déterminé de toute expropriation, partisan convaincu de la propriété privée, le gouvernement russe se servit

d'une institution créée, il y a une vingtaine d'années, en vue de faciliter l'achat des terres par les paysans, pour donner suffisamment d'ampleur à l'acquisition de propriétés foncières, en même temps que l'empereur Nicolas II consacrait au même objet une partie des terres des apanages appartenant à la famille impériale. Parallèlement à cette constitution d'une réserve considérable dans laquelle on pouvait puiser pour procurer des lots aux paysans désireux de devenir propriétaires, le gouvernement prit des mesures pour permettre la sortie de la communauté, pour assurer une meilleure distribution de terres communales. Ces mesures prises en vertu de pouvoirs spéciaux, en l'absence des Chambres, ont été soumises ultérieurement à leurs délibérations.

La Banque des Paysans est intervenue pour acquérir de grandes étendues de terres, vendues par les propriétaires; elle les a payées en obligations et elle les cède aux paysans à un taux inférieur, ce qui implique la mise à contribution de l'ensemble des redevables. Au début de 1909, elle se trouve posséder un fonds terrien de 4 millions et demi d'hectares, lui ayant coûté 1 milliard 15 millions de francs. Il a été vendu, livré 1.451.000 déciatines, décomptées à 181.6 millions de roubles (environ 500 millions de francs). Les acomptes sur le prix d'achat varient de 4 à 6 p. 100. Le revenu net du domaine de la Banque

a progressé de 1,4 p. 100 en 1906 à 5,3 p. 100 en 1909. La superficie des terres offertes à la Banque des Paysans a considérablement diminué en 1908 et 1909. On croit que d'ici trois ans le fonds terrien aura été complètement liquidé et qu'il sera passé dans les mains de paysans, possédant de 4 à 6 hectares chacun.

Il a été institué dans les provinces de l'Empire des commissions spéciales, composées de membres élus par les Zemstvos, par les paysans et aussi de fonctionnaires, — et des comités de district. Elles ont pour attribution d'aider les paysans à se dégager des formes fâcheuses et désavantageuses pour la culture que présente l'exploitation des terres communales (morcellement extrême), et aussi d'aider ceux des paysans qui ne possèdent que très peu de terres à augmenter leur bien par l'acquisition de terres opérée grâce à la Banque des Paysans.

Les projets préparés et exécutés déjà en partie par les commissions portent sur 453.671 *feux*, 4.377.213 déciatines (1 déciatine = 100 ares 23). Les intéressés au nombre de 286.819 ont approuvé des projets concernant 2.179.863 déciatines.

On saisit l'importance de l'effort qui s'accomplit en Russie pour créer une proportion considérable de propriétaires ruraux, maîtres de leur petit domaine. Ce sont des éléments conservateurs implantés dans l'organisme tout entier, ce

sont aussi des éléments de progrès[1]. L'industrie russe y trouve des consommateurs nouveaux[2]. Et l'on ne tardera pas à ressentir les effets heureux de cette transformation. La vente des machines agricoles augmente. La masse de la population abandonne la *sokha* russe pour adopter la charrue de fer. Les fabriques russes en 1908 ont vendu plus de 800 000 charrues en fer. La diffusion des semeuses en ligne parmi les paysans russes peut être considérée comme un des phénomènes dont il y a le plus lieu de se réjouir pour l'agriculture russe. Outre l'économie d'argent qu'elles font obtenir en ménageant les semences, elles procurent du grain de plus belle qualité et contribuent à augmenter les récoltes. On y voit un moyen de lutter contre la sécheresse dans le Midi et le Sud-Est. Les achats de terres par les paysans, l'adoption de nouvelles formes d'exploitation qui exigent un plus gros fonds de roulement ont ralenti la progression des dépôts dans les caisses d'épargne. Les retraits effectués dans ce dessein et aussi pour les versements dans les caisses de crédit populaire témoignent d'un éveil d'énergie économique de la population agricole.

1. Tableau sur Agriculture (p. 242).

2. Tableaux concernant les différentes industries (p. 243-246).

VII. — Conclusions. Relations économiques avec l'étranger

La Russie est en voie de transformation ; elle augmente lentement sa production industrielle ; elle présente, et l'on me permettra d'y insister, une élasticité, une force de récupération qui déconcerte ses adversaires. C'est d'ailleurs un caractère qu'elle a en commun avec d'autres pays agricoles : les Indes notamment dont on a aussi prédit la banqueroute.

Nouveau venu dans le monde des nations civilisées, le peuple russe n'a pu encore amasser l'aisance et les capitaux que donnent seuls les produits d'un travail séculaire et de l'industrie ; il est pauvre, malgré la richesse dont la nature a pu le gratifier, richesse que l'activité de ses paysans devenus propriétaires fera sortir du sol par des procédés de culture appropriés ; il est pauvre malgré la richesse d'un sous-sol encore inexploré en partie, mais il semble qu'il puisse envisager avec espoir son avenir économique.

La France n'a pas ménagé à l'État russe son appui financier ; les capitalistes français n'ont pas eu à le regretter, ils ont eu devant eux un débiteur solvable et scrupuleux qui a toujours fait honneur à ses engagements. Si les relations commerciales entre les deux pays n'ont pas acquis un degré d'intensité plus grand, cela tient à un

ensemble de circonstances qu'il serait trop long d'analyser et qui se trouve indiqué avec beaucoup de netteté dans le récent rapport du consul de France à Odessa, rapport publié par l'Office du Commerce extérieur.

Le commerce français rencontre en Russie des conditions qui ne diffèrent point de celles dans lesquelles travaillent les Anglais et les Allemands. Les Anglais achètent à la Russie pour 288 millions de roubles, ils lui vendent pour 128 millions. Les Allemands achètent pour 386 millions et vendent pour 356 millions. Les Français achètent pour 89 millions et vendent pour 50 millions, si l'on consulte les statistiques douanières mêmes. Ils vendent vraisemblablement pour des sommes supérieures, car une partie de leurs exportations figure parmi celles d'autres pays, ou bien elles entrent invisibles dans les malles des voyageurs.

Les Français ont des colonies prospères à Moscou, dans le Midi de la Russie. Sans trahir le secret d'amis, je dirai que les Roubésiens et les Lillois ont placé plus de 60 millions de francs dans des entreprises textiles en Pologne, à Moscou et à Odessa et qu'ils se félicitent des résultats obtenus.

On ne parle guère de ces entreprises qui ne sont cotées à aucune bourse. L'intelligence et les capitaux français, il y a une quarantaine d'années, ont doté la Russie de grandes usines de

sucre au bénéfice des uns et des autres ; des ingénieurs français ont établi certaines parties de l'ancien réseau. Aujourd'hui, des entrepreneurs français travaillent à la construction de ports sur la Mer noire, aux frais d'une compagnie de chemins de fer dont les obligations ont été placées en Angleterre.

Des entreprises minières et métallurgiques ont moins bien réussi, elles retrouveront peut-être la prospérité qu'on leur a souhaitée et qui a manqué au début. L'intérêt que la France porte à la Russie se manifeste activement dans le domaine économique. Le nombre des grandes institutions financières représentées en Russie directement par les filiales ou par les banques alliées augmente rapidement.

Les Russes se réjouissent de toute tentative, de tout effort faits sérieusement pour apprendre à les mieux connaître.

Ils savent apprécier les sympathies et l'assistance efficace de la nation française à laquelle ils sont unis par des liens si étroits. (*Vifs applaudissements.*)

ANNEXES

COMMERCE EXTÉRIEUR DE LA RUSSIE

par la frontière européenne, la frontière de la Mer noire et du Caucase et le commerce avec la Finlande.

(en millions de roubles)

	Exportations	Importations	Excédent des import.	Droits de douane[1]
	—	—	—	—
1899. . .	601.6	594,4	7,2	201,9
1900. . .	688,4	572,1	116,3	185,5
1901. . .	729,8	532,9	196,9	203,9
1902. . .	825,4	529,1	296,3	207,2
1903. . .	949,7	602,6	347,1	222,4
Moyenne.	*759*	*566,2*	*192,8*	*204,0*
1904. . .	955,8	581,8	374	211,6
1905. . .	1.017,9	559,3	458,6	207,2
1906. . .	1.001,9	624,4	377,5	228,0
1907. . .	991,5	701,5	290,9	239,4
1908. . .	938,8	760,4	178,4	257,4
Moyenne.	*981,2*	*645,5*	*335,7*	*228,7*
1909. . .	1.366,4	788,4	578,0	249,4

AGRICULTURE

Récolte des principales céréales (en millions de pouds) (poud = 16^{kg},38)

Moyenne	Blé	Seigle	Avoine	Orge
—	—	—	—	—
1903-7. . . .	978	1.282	794	436
1907.	848	1.254	804	470
1908.	946	1.214	835	502
1909.	1.301	1.391	1.015	634

1. En outre, les droits de douane perçus sur les marchandises importées par la frontière d'Asie ont été en 1899-1903 (moyenne) de 22,8 millions R., en 1904-1908 de 22,4 millions R. et en 1909 de 30,7 millions R.

Animaux domestiques en 1909 (milliers de têtes).

Chevaux	29.565
Bétail à cornes	43.378
Moutons	61.461
Porcs	12.114

Sucre.

Production de sucre-sable en millions de pouds (poud 16kg,38).

1901-1902	63
1907-1908	94
1908-1909	93

Alcool.

Vente d'alcool potable par la Régie[1].
Milliers de vedros à 40° (1.000 vedros à 40° = 49,2 litres d'alcool pur).

1904	70.312
1908	84.000
1909	84.000

INDUSTRIE TEXTILE

Coton.

Consommation du coton par l'industrie russe.
(en millions de pouds; poud = 16kg,38)

Années	Coton russe Asie centrale	Coton étranger
1901	10,6	10,4
1902	9,8	10,9
1903	7,8	14,1
1904	8,7	12
1905	6,8	10,5
1906	11,3	10

1. La Russie n'importe que des quantités infimes des spiritueux étrangers.

Nombre de broches (non compris les broches à retordre).

1877	2.740.000
1886	3.828.000
1899	6.090.000
1908	7.028.000

Lin.

Filature.

Années	Nombre des broches	Consommation Lin Filasse Etoupe	Production Fils de lin et d'étoupe
		Milliers de pouds	
1880	189.200	1.808	1.316
1900	326.690	3.132	2.043
1907	374.064	4.304	2.738
1908-9 . . .	403.171	4.720	3.224

Tissage.

Années	Nombre des métiers — Mécaniques	Nombre des métiers — A bras	Production Milliers de R.	Nombre des ouvriers
1880 . .	4.220	2.217	14.480	33.560
1900 . .	9.627	1.374	24.028	48.516
1907 . .	11.581	801	35.198	71.075

INDUSTRIE CHIMIQUE

(en milliers de pouds ; poud = 16kg,38)

Années	Soude calcinée	Soude caustique	Chlorate de chaux	Acide sulfurique	Superphosphates
1897-8 .	1.944	983	»	16.000	1.300
1908. .	7.291	2.500	1.150	10.000	4.000

Production en 1908.

Sel Glauber.	4	millions de pouds.
Acide chlorhydrique. . .	3	—

INDUSTRIE DU PÉTROLE

Production de pétrole brut à Bakou.
Millions de pouds (poud = $16^{kg},38$)

1904	615
1905	410
1906	448
1907	477
1908	467
1909 (provisoire)	491

Exportations de Bakou.
(aussi bien pour l'étranger que pour la consommation intérieure russe.)
(Millions de pouds.)

	Huiles d'éclairage	Huiles de graissage	Résidus	Pétrole brut	Autres produits	Total	Dont à l'étranger
1904	154	18	301	19	1	492	100
1906	74	15	207	35	1	331	31
1907	89	14	235	35	5	377	37
1908	85	15	211	45	6	362	41

PRODUCTION MINIÈRE ET MÉTALLURGIQUE

Or.

	Kilogrammes
1905	32.722
1906	36.713
1907	37.583
1908	41.924
1909 (provisoires)	52.368

La valeur de la production de l'or en Russie, calculée d'après les quantités d'or fin a été de 48,4 millions de roubles en 1907, 54,5 en 1908, 62,9 en 1909.

Platine.

	Kilogrammes
1906	5.777
1907	5.380
1908	4.883

Houille.

Production en milliers de pouds (poud = $16^{kg},38$).

1900	1.003.067
1904	1.197.098
1905	1.139.698
1906	1.356.651
1907	1.530.086
1908	1.582.751

Fonte, fer, acier.

Production en millions de pouds (poud = $16^{kg},38$)

	Fonte	Fer et acier
1894	81	71
1904	180	153
1907	172	147
1908	171	145

CIRCULATION MONÉTAIRE

Millions de roubles (rouble = 2fr. 66).

Années Janvier	Or appartenant à la Banque de Russie en Russie et à l'étranger [1]	Billets en circulation	Couverture métallique prescrite par la loi [2]	Pouvoir d'émission [3]
1903	762.3	553.8	276.9	208.5
1904	902.1	578.7	284.4	294.3

1. Or en circulation atteignait fin septembre 1907, 598, et fin septembre 1908, 518, en 1910, 574 millions de roubles.

2. Les premiers 600 millions de roubles de billets émis doivent être couverts par l'or à raison de 50 p. 100, et le reste à raison de 100 p. 100.

3. C'est-à-dire le droit que l'encaisse métallique donne à la Banque

Années Janvier	Or appartenant à la Banque de Russie en Russie et à l'étranger	Billets en circulation	Couverture métallique prescrite par la loi	Pouvoir d'émission
—	—	—	—	—
1905. .	1.026	856,1	556,1	469,9
1906. .	913,4	1.204,6	904,6	8,8
1907. .	1.183,5	1.194,2	894,2	289,3
1908. .	1.160,9	1.155,1	855,1	305,8
1909. .	1.218,6	1.087,2	787,2	431,4
1910. .	1.412	1.173,8	873,8	538,2

CHEMINS DE FER

Longueur des lignes ouvertes à la circulation régulière
(non compris la Finlande).

En milliers de verstes (verste = 1^{km},067).

Années (1er janvier)	Réseau d'Etat	Compagnies privées	Total
—	—	—	—
1897.	24.155	12.449	26.604
1908.	42.043	20.014	62.057
1910.	42.829	20.073	62.901

En outre, le 1er janvier 1910, il y avait 215 verstes de lignes ouvertes pour la circulation temporaire ; 4.297 en construction et 3.548 dont la construction est autorisée. Le réseau finlandais mesurait à la même date 3.186 verstes et le chemin de fer de l'Est chinois 1.671 verstes.

de procéder aux émissions de billets en dehors des billets déjà en circulation.

MARINE MARCHANDE.

Années	Navires à vapeur		Navires à voiles	
	Nombre	Tonnage (Tonnes)	Nombre	Tonnage (Tonnes)
1899.	666	451.001 brut 268.531 net	2.158	216.072 brut 255.409 net
1903.	823	642.059 brut 380.083 net	2.467	306.962 brut 280.274 net
1908.	906	751.028 brut 440.854 net	2.541	284.842 brut 260.061 net

Messieurs[1],

En votre nom à tous, j'adresse mes plus sincères félicitations et mes remerciements à M. Raffalovich. (*Vifs applaudissements.*)

Le tableau très complet, quoique rapide, qu'il a fait de l'évolution financière de la Russie a besoin d'être connu. Il a dit, en passant et sans insister, qu'à certaines époques on avait vivement attaqué le crédit russe et prédit je ne sais quel cataclysme, la faillite ou la banqueroute.

Il ne faut pas s'en étonner, Messieurs ; on a prédit la faillite et la banqueroute de tant de pays, de tant de sociétés qui subsistent toujours et prospèrent même, que ce serait naïveté que de s'alarmer de semblables critiques.

La Russie a mieux fait que d'écouter ces critiques ; elle a prospéré, et souvent au milieu de difficultés dont nous ne nous faisons pas une idée bien nette. Vaste pays, peuples différents d'origine, de mœurs, d'habitudes, pouvoir central exercé par un seul ou au nom d'un seul, et n'ayant d'autre contrôle que cette publicité du

1. Discours prononcé par M. Emile Loubet, le 2 juin 1900.

budget venue bien tard, puisqu'elle date de moins d'un demi-siècle, malgré cela, la transformation s'opérait lentement, mais sûrement.

La plus grande réforme était, sans doute, la réforme financière, mais elle ne pouvait s'opérer que si la réforme sociale, économique et politique se faisait. Elles se sont réalisées peu à peu, l'une et l'autre, et l'on ne peut pas ne pas être frappé de ce spectacle si l'on se tient au courant, même sans les approfondir tout à fait, des mouvements d'opinion en matière économique et en matière politique qui se font jour dans le monde.

La plus grande transformation de la Russie, à côté de son évolution financière, est celle du régime de la propriété. On est resté pendant un temps bien long sous le régime bizarre que certains réformateurs de notre temps appellent de leurs vœux, la propriété collective. (*Sourires.*)

C'est l'empereur Alexandre qui, le premier, a décrété l'affranchissement des paysans ; qu'est-ce à dire, sinon la possibilité pour eux d'acquérir de façon privative ? Il semble, à nous qui depuis de longs siècles vivons sous le régime de la propriété individuelle, que l'enthousiasme universel devait accueillir un semblable décret et que la réalisation allait suivre de suite. Le croire, le penser, ce serait ignorer l'humanité. Aussitôt le décret paru, les passions, les intérêts ont suscité difficulté sur difficulté et il se trouve

encore à l'heure actuelle, si je suis bien renseigné, des régions en Russie, beaucoup de régions même, où la transformation du « Mir », de la propriété collective en propriété privée que le père de famille pourra cultiver, amender et améliorer, sûr de transmettre le fruit de son travail et de son labeur à ses successeurs, est encore considérée comme une chose qu'il faut se garder de réaliser.

Cela me rappelle un souvenir. Dans une conversation que j'avais l'honneur d'avoir, il y a neuf ans, avec l'empereur Nicolas, parlant de la propriété collective et du spectacle que donnaient ces parcelles de terrain cédées alternativement à divers et retirées pour être données à d'autres, je lui disais : « L'élément essentiel du progrès, c'est l'attribution de la propriété, c'est la certitude de la possession du sol. Nous avions un vestige de cet état ancien dans notre pays, c'était le droit de parcours et de vaine pâture que nous nous sommes hâtés de faire disparaître, car le progrès tient à la possession. Si cette possession est précaire, le progrès ne se réalise pas ou il est bien minime, » L'empereur me répondit : « Le progrès se fera, la distribution des terres commence, elle se poursuivra », et elle se poursuit.

Nous ne devons pas être inquiets au sujet de la sécurité du gage des créanciers de la Russie, et, sans faire un cours sur les placements et leur solidité, on peut bien dire que le temps est passé

où le crédit de la Russie soulevait des objections, appelait des contradictions, les unes fondées, les autres nées dans l'esprit de ceux qui les faisaient, d'autres inspirées par des mobiles que je me garderai bien d'essayer de sonder.

Ce gage, il grossit, il grandit, il grandira de plus en plus, à mesure que le développement de cette propriété individuelle augmentera, car le progrès agricole qui en sera la conséquence sera la plus grande ressource de ce vaste empire. Voyez les exportations, elles dépassent déjà de beaucoup les importations, et c'est pour cela que l'encaisse or atteint les chiffres considérables que l'on vient de citer. A part la France, qui a cette encaisse énorme de 3 milliards 450 millions d'or, la Russie vient au second rang avec plus de 3 milliards d'encaisse or.

Le développement agricole qui est en marche et ne s'arrêtera pas, est un gage certain pour le crédit de la Russie.

Quant au développement industriel, il se fera à la condition, pour la Russie, de donner au commerce la sécurité absolue. Il faut bien le dire, de temps en temps des mouvements révolutionnaires ont inquiété les capitalistes français ou étrangers qui avaient transporté en Russie leur activité et leurs capitaux.

A mesure que le calme, la tranquillité, la sécurité s'établissent, les capitaux y deviendront certainement plus abondants.

Nous nous en réjouissons comme on doit toujours se réjouir de la prospérité d'un peuple civilisé; nous nous en réjouissons pour la Russie plus que pour tout autre peuple; nous nous souvenons toujours qu'elle fut notre première alliée après nos désastres. Je pourrai moins que tout autre l'oublier, car j'ai eu, un des premiers, à m'occuper de régulariser et de consolider ces rapports d'amitié et d'alliance qui nous ont permis de traverser, nous aussi, des moments difficiles et de conquérir des amitiés qui ne nous sont point inutiles et auxquelles nous tenons comme à l'alliance de la Russie. (*Applaudissements.*)

Messieurs, en votre nom, je renouvelle encore une fois mes remerciements à M. Raffalovich, et, si j'avais un vœu à formuler, c'est que votre Société, qui a pris l'initiative de ces conférences, continuât et doublât même leur nombre.

De bonnes finances rendent facile une bonne politique. Quand on a une série de ministres des finances assez intelligents et assez dévoués à leur pays, — et il s'en trouve toujours — assez courageux pour dire la vérité à leurs compatriotes et arrêter les entraînements menaçant l'équilibre du budget du pays, on peut faire de la bonne politique, on peut faire de bons armements destinés à assurer la paix plutôt qu'à faire la guerre.

Doublez donc vos conférences de la section

des finances, préparez les jeunes gens aux grands corps qui s'occupent des questions financières, questions arides que personne n'étudiait autrefois, qui commencent à intéresser, qu'il faudrait faire entrer dans les préoccupations du plus grand nombre ; questions qu'il est bon de rappeler de temps en temps, surtout lorsqu'on est en période électorale ou à la veille d'y entrer.

Vous continuerez, ainsi, Messieurs, à rendre service à votre pays. (*Vifs applaudissements.*)



V

COMPARAISON DES BUDGETS

ANGLAIS, ALLEMAND, RUSSE, OTTOMAN AVEC LE BUDGET FRANÇAIS : LEÇONS A EN TIRER

PAR

RAPHAËL-GEORGES LÉVY

Professeur à l'École libre des Sciences politiques.

Au cours de l'hiver 1910, quatre pays ont été examinés au point de vue financier dans les conférences de l'École des Sciences Politiques. Quatre orateurs en ont analysé les budgets, quatre présidents ont résumé leurs discours et apporté leurs propres réflexions à l'appui des brillants exposés. Deux grandes monarchies de l'occident de l'Europe, dont l'une est depuis longtemps la métropole du gouvernement parlementaire, dont l'autre, dans sa forme actuelle, née de la dernière commotion qui a modifié la carte de notre continent, est de date récente, deux empires, moitié européens, moitié asiatiques, ont successivement été passés en revue. Quelles conclusions pouvons-nous dégager de ces études ? Quelles leçons en particulier en tirerons-nous pour notre patrie, qui doit toujours être l'objectif suprême de nos travaux et à laquelle nous devons rapporter le fruit de ce que nous apprenons des mœurs et des institutions des nations étrangères ?

La situation financière d'un pays est avant tout l'expression de son état économique ; elle est une condition de sa politique étrangère ; chez certaines nations modernes, elle tend à devenir un des facteurs de la politique intérieure, en ce sens que le législateur ne demande plus seulement à l'impôt les ressources nécessaires à

P. B. — 17

l'équilibre du budget, et à la couverture des seules dépenses qui jadis étaient considérées comme publiques, mais que, étendant démesurément les attributions de l'État, il lui fournit les moyens d'exécuter une série d'entreprises, d'assurer des services, d'exploiter des industries, d'allouer des secours à certaines catégories de la population en opérant sur la fortune d'un petit nombre de citoyens des prélèvements qui cessent d'être des taxes fiscales pour devenir de véritables confiscations. Nous examinerons l'Angleterre, l'Allemagne, la Russie, la Turquie, au triple point de vue que nous venons d'indiquer; nous les comparerons ensuite à la France et dans une troisième partie nous exposerons les leçons qui se dégagent de ce travail.

I

L'état économique de l'Angleterre s'est modifié profondément au cours de son histoire et plus rapidement que jamais dans la seconde moitié du XIXe siècle. Après avoir accompli une évolution qui avait fait d'elle le premier pays industriel du globe, elle a vu se dresser deux formidables rivaux, les États-Unis de l'Amérique du Nord et l'Empire d'Allemagne, dont le premier l'a rapidement dépassée, dont le second, sous certains rapports, lutte contre elle avec avantage. La facilité avec laquelle, au début de l'âge

moderne du charbon et de l'acier, elle avait conquis sur les divers marchés du monde, grâce à ses gisements de fer et de houille, une position prépondérante, avait pu lui faire croire qu'elle détenait une sorte de monopole; ses maîtres de forges, ses propriétaires de charbonnages, ses fabricants de rails, de machines, de cotonnades, avaient pour clients une partie de l'Europe et aussi les pays nouveaux d'outremer, qui s'adressaient pour leur outillage presque exclusivement à la Grande-Bretagne. Cette situation privilégiée fut battue en brèche de deux côtés : les États-Unis d'Amérique qui, au début du prodigieux essor économique qui suivit la guerre de Sécession, demandaient à l'Europe capitaux et machines, organisèrent une industrie assez puissante pour arrêter les importations autres que celles d'objets de luxe ; l'Allemagne créa des manufactures, qui, au cours de la même période, firent des pas de géant. Cette concurrence n'empêcha d'ailleurs pas le commerce extérieur du Royaume-Uni de se développer régulièrement : de 1870 à 1906, il avait plus que doublé et atteignait à cette dernière date 26 milliards de francs. Néanmoins les hommes d'État anglais se montraient inquiets et redoublaient leurs armements. Sur terre, la guerre du Transvaal, qui marqua la fin du XIXe siècle et du long règne de Victoria, leur démontra l'insuffisance de leur organisation militaire; sur mer, ils continuèrent à vouloir garder le premier

rang, et, si le développement rapide de flottes comme celles des États-Unis, de l'Allemagne et du Japon, ne leur laisse plus la possibilité de rester fidèles à la vieille maxime que les forces navales anglaises doivent toujours être égales à celles de deux autres puissances réunies (*Two powers standard*), ils n'en cherchent pas moins à se rapprocher le plus possible de cette proportion. Cette double préoccupation des armements renforcés et de la concurrence économique a amené les résultats suivants.

Le budget anglais, longtemps contenu dans des limites d'autant plus raisonnables que l'État n'y exerce aucune industrie, n'y possède aucun chemin de fer et que l'amortissement de la dette y a toujours été l'un des articles de foi du programme financier des libéraux aussi bien que des conservateurs, a tout d'un coup pris des dimensions extraordinaires, absolument inconnues jusque-là. Avant la guerre sud-africaine, en 1898, le total n'en dépassait pas 2 milliards de francs et le capital de la dette avait été ramené à 15 milliards, c'est-à-dire à un chiffre inférieur à celui de 1815; le Royaume-Uni était le seul pays du monde qui pût se vanter d'un pareil résultat. Les dépenses formidables de la campagne contre les Boers qui coûta autant à l'Angleterre que celle du Japon à la Russie, doublèrent brusquement le montant; mais les contribuables pensèrent que ce n'était là qu'un

phénomène passager et que l'on ne tarderait pas à revenir, sinon à la situation d'avant la guerre, du moins à un niveau plus modéré. Il n'en a rien été : le budget de 1909-10 (l'année fiscale va du 1er avril au 31 mars), s'élève à 4.100 millions de francs et a nécessité, pour son équilibre, environ 300 millions d'impôts nouveaux ou d'augmentation d'impôts déjà existants. Ce budget a été discuté pendant six mois, sans interruption, par la Chambre des Communes ; il a été une première fois écarté en novembre 1909 par la Chambre des Lords qui jugeait, non sans raison, qu'il contenait autre chose que des mesures financières et qui a voulu que la nation fût consultée sur la question de savoir si elle approuvait toutes les innovations de M. Lloyd George ; le cabinet libéral ayant conservé une majorité, bien que très réduite, les Lords se sont inclinés et ont voté le 29 avril 1910 le budget tel que nous le reproduisons ci-après. Afin de mettre sous les yeux du lecteur, d'une façon nette, la portée des changements survenus d'une année à l'autre, nous avons fait figurer dans deux colonnes distinctes les recettes telles qu'elles étaient prévues avant la réforme et les dépenses inscrites dans le projet primitif, puis les recettes prévues avec les droits nouveaux et les dépenses rectifiées. Celles-ci n'ont subi de modification qu'à l'amortissement de la dette, diminué de 74 millions, et aux dépenses de perception, accrues de 24 mil-

Recettes.

	APRÈS le vote du nouveau budget	AVANT le vote du nouveau budget	BUDGET tel qu'il résulte du vote du Parlement d'avril 1910	PRÉV SION avec l' cienn législa tion
Impôts.	Millions de francs		Millions de livr	
Douanes	725	700	29	28
Accise	950	800	38	32
Droits de succession. . .	550	475	22	19
Timbre et enregistrement	200	175	8	7
Impôt foncier et taxe d'habitation	75	75	3	3
Income-tax (impôt sur le revenu)	950	850	38	34
Autres recettes.				
Postes, télégraphes et téléphones	550	550	22	22
Domaines	12	12	0,5	0,
Actions du Canal de Suez.	25	25	1	1
Recettes diverses	38	38	1,5	1,
Total des recettes. . .	4.075	3.700	163	148
Excédent des dépenses sur les recettes avant le vote du nouveau budget		400		1(
		4.100		164

09-1910 (1 livre sterling = 25 francs)

Dépenses.

	APRÈS le vote du nouveau budget	AVANT le vote du nouveau budget	BUDGET tel qu'il résulte du vote du Parlement d'avril 1910	PRÉVISIONS avec l'ancienne législation
Charges fixes du Fonds Consolidé.	Millions de francs		Millions de liv. sterl.	
Dette nationale . . .	626	700	25	28
Autres charges fixes du Fonds Consolidé.	50	50	2	2
Versement au compte des taxes locales. .	225	225	9	9
Services votés annuellement.				
Armée	687	687	27,5	27.5
Marine :				
Constructions navales	400	400	16	16
Autres services . . .	475	475	19	19
Services civils :				
Pensions de vieillesse.	225	225	9	9
Autres services . . .	775	775	31	31
Administration des douanes et du revenu intérieur . . .	112	88	4,5	3,5
Postes et Télégraphes	475	475	19	19
Total des dépenses.	4.050	4.100	162	164
Excédent de recettes prévu avec le nouveau budget	25		1	
	4.075		163	

lions, par suite de la création de fonctionnaires chargés de percevoir les nouvelles taxes ou d'asseoir les anciennes sur des bases transformées qui augmentent le travail de répartition.

Une autre question se pose devant l'Angleterre, née elle aussi de la situation économique nouvelle : en face de la concurrence étrangère, de la concurrence allemande surtout, un certain nombre d'hommes d'État se sont demandé si l'établissement de droits protecteurs ne rendrait pas service à l'agriculture et à l'industrie nationales ; outre ce premier avantage qu'ils prétendaient ainsi s'assurer, ils en faisaient ressortir, aux yeux des électeurs, deux autres : la possibilité de donner aux colonies anglaises un traitement de faveur pour leurs importations dans le Royaume-Uni, à condition, bien entendu, qu'elles agissent de même vis-à-vis de la mère patrie ; et l'apport à l'Échiquier de ressources qui éviteraient les impôts nouveaux. L'ancien ministre des colonies, Joseph Chamberlain, s'est fait l'ardent champion de cette politique, bien inattendue dans un pays qui depuis plus d'un demi-siècle semblait inaltérablement attaché à la doctrine du libre-échange. L'apparition de partisans du protectionnisme a été un facteur troublant de la politique traditionnelle de l'Angleterre ; l'adoption de cet article du programme par le parti conservateur n'a pas eu lieu sans difficultés ni résistances. Son chef

M. Balfour ne s'y est résigné que de mauvaise grâce. Plusieurs de ses partisans, et non des moindres, l'ont abandonné et ont passé au camp libéral, plutôt que de renier leurs opinions libre-échangistes. L'avenir nous dira si l'Angleterre à son tour va céder à la vague de protectionnisme qui a envahi le reste du monde et renoncer aux avantages que lui assurait le système de Robert Peel pour se rallier aux idées de l'ancien député radical de Birmingham, devenu le chef impérieux de l'unionisme.

En dépit de ses énormes dépenses, la prospérité de l'Angleterre paraît d'ailleurs se développer : la population, sauf en Irlande, y augmente ainsi que la fortune publique. Le Chancelier de l'Échiquier, dans l'un de ses derniers exposés, rappelait que les revenus atteints par l'*income tax* avaient augmenté en cinq ans de 125 millions de francs. Il en tirait même cet argument singulier que le fisc pouvait majorer d'autant son prélèvement puisque, disait-il avec une certaine ingénuité, les contribuables se trouveront alors dans la même situation. On ne saurait plus galamment confisquer le fruit de cinq années de travail et d'épargne au profit de l'État.

La politique étrangère, ou plutôt le souci de la défense nationale impose à la Grande-Bretagne des dépenses qui augmentent tous les ans. Les œuvres sociales ont fait depuis trois ans leur apparition dans son budget sous forme de pen-

sions de vieillesse (*old age pensions*). La loi du 1er août 1908 accordait à tout indigent âgé de 70 ans, n'ayant pas de ressources annuelles supérieures à 800 francs, une pension calculée comme suit. Si les ressources annuelles ne dépassent pas 525 francs, la pension hebdomadaire est de 6 fr. 25. Si les ressources sont supérieures à 525 francs, sans dépasser 590 francs, la pension est de 5 francs. Si les ressources sont supérieures à 590 francs, sans dépasser 656 francs, la pension est de 3 fr. 75. Si les ressources sont supérieures à 656 francs, sans dépasser 722 francs, la pension est de 2 fr. 50. Si les ressources sont supérieures à 722 francs, sans dépasser 800 francs, la pension est de 1 fr. 25.

M. Lloyd George, le 29 avril 1909, a déclaré vouloir relever le taux de certaines de ces pensions, mais en faisant supporter une partie de la dépense par les autorités locales, qui seraient déchargées de l'obligation de verser aux pensionnés les secours qu'elles leur fournissent actuellement. Avant 1908, le budget anglais ne consacrait que des sommes insignifiantes à l'assistance, sous forme de subventions données aux caisses d'épargne et sociétés de secours mutuels, et de secours en cas de chômage, organisés par la loi de 1905.

Le développement économique de l'empire d'Allemagne est assez connu pour qu'il n'y ait pas lieu d'y insister longuement. Il vient aujour-

d'hui au second rang pour la production du fer et de l'acier, au troisième pour celle de la houille ; son commerce extérieur a passé de 7 milliards 1/2 de francs en 1874 à près de 18 milliards en 1908. La population, qui était de 40 millions en 1870, approche aujourd'hui de 65 millions et fournit aux travaux industriels comme à ceux de l'agriculture une main-d'œuvre abondante ; elle permet tous les ans à un contingent d'émigrants d'aller porter au loin, notamment dans les deux Amériques, aux États-Unis, au Brésil et ailleurs, l'influence, la langue, les goûts germaniques et d'y former le noyau d'une clientèle assurée aux exportateurs de la métropole. Les relations d'outre-mer sont singulièrement facilitées par la flotte puissante qui, sous l'impulsion persévérante de Guillaume II, promène dans tous les parages le pavillon impérial. Les meilleures conditions sont donc réunies pour favoriser l'essor des Allemands, qui n'est contrarié, dans une certaine mesure, que par un régime de protection à outrance, institué et maintenu depuis bientôt un tiers de siècle.

Lorsque l'Empire fut fondé, l'Union douanière qui englobait déjà les divers États, réunis désormais par des liens beaucoup plus étroits que ceux de l'ancienne Confédération du Nord, suivait une politique économique assez semblable à celle qui, vers l'année 1860, avait été adoptée par la France et qui consistait à conclure des traités

BUDGET ALLEMAND 1910-1(

Recettes.

	MILLIONS de francs	MILLION[S] de mark[s]
Recettes ordinaires.		
Douanes et impôt de consommation . . .	1.802	1.442
Postes et Télégraphes.	866	692
Imprimerie impériale	16	13
Chemins de fer	152	122
Banques	21	17
Divers	90	72
Fonds des invalides	43	34
Contributions matriculaires	286	229
Quote-parts comparatives	49	39
	3.325	2.660

Budget extraordinaire.

Recettes.	millions fr.	millions m	*Dépenses.*	million[s] fr	million[s] m
Ventes des fortifications .	5	4			
Expédition d'Extrême-Orient	1	1	Intérieur	30	2
Poste, Télég., Ch. de fer .	4	3	Armée	27	2
Virement du budget ordinaire affecté à la diminution de la dette de l'Empire	40	31	Marine	141	11
			Postes et Télégr .	31	2
Ressources du fonds d'emprunt	188	151	Ch. de fer	9	
	238	190		238	19

mark = 1 fr. 25).

Dépenses.

	MILLIONS de francs.	MILLIONS de marks.
Dépenses ordinaires permanentes.		
?eichstag et Chancellerie	3	2
?ffaires étrangères	22	18
ntérieur	105	83
?rmée	888	710
?arine	197	158
ustice	3	3
?résor (virements aux Etats confédérés) .	287	230
?ffice colonial et des chemins de fer . . .	3	3
?ette impériale	270	216
?our des comptes.	1	1
?onds des pensions	148	118
?onds des invalides	43	34
?ostes et Télégraphes.	782	626
mprimerie	10	8
?hemins de fer	126	101
	2.888	2.311
Dépenses transitoires.		
?ffaires étrangères	1	1
ntérieur	2	2
?ostes et télégraphes	20	16
?rmée	95	76
?arine	217	172
?résor	26	21
?ffice colonial.	30	23
?ette.	7	6
?rriéré de 1908	33	27
?dministration des chemins de fer	6	5
	437	349
Total.	3.325	2.660

de commerce avec les puissances étrangères, à n'imposer que des droits en général modérés, et à laisser entrer en franchise un certain nombre de matières premières et d'objets d'alimentation. M. de Bismarck orienta, au contraire, son pays dans le sens de la protection et éleva brusquement, en 1879, les tarifs sur les objets manufacturés pour favoriser l'industrie, et sur les céréales, le bétail et autres objets d'alimentation, afin de satisfaire les agrariens. Les droits d'importation en Allemagne sont parmi les plus élevés qui existent et n'ont pas peu contribué à y renchérir le prix de la vie. Ce renchérissement est devenu particulièrement sensible au cours des dernières années et a amené le gouvernement impérial, comme ceux des États confédérés, à relever les traitements des fonctionnaires, ce qui a contribué également à grossir les budgets. Pour ne remonter qu'à l'année 1905, les dépenses étaient alors de 2.195 millions de marcks, soit 2.743 millions de francs, tandis qu'en 1910 elles atteignent 3.564 millions de francs. Comme pour l'Angleterre, ce sont les dépenses de la guerre et de la marine qui ont progressé le plus rapidement. Les dépenses sociales sont inscrites au budget allemand depuis plus longtemps que chez les autres nations, mais elles y ont jusqu'ici été contenues dans les limites relativement modestes : elles figurent dans le budget 1909-1910 (1er avril, 31 mars) que nous reproduisons ci-contre, au chapitre de l'intérieur.

Un article du budget qui doit attirer l'attention est celui de la dette qui, en pleine paix, est née et s'est développée avec une vitesse inquiétante pour les contribuables, puisqu'elle dépasse aujourd'hui 5 milliards de francs. Elle a été contractée presque exclusivement pour couvrir des déficits budgétaires, que la constitution de 1871 eût permis au pouvoir central de combler en faisant appel aux États particuliers : mais, dans la crainte de mécontenter ceux-ci en leur faisant trop lourdement sentir les charges de la grandeur impériale, il a souvent préféré l'emprunt à l'impôt. Et tout récemment encore, malgré la réforme à laquelle il a fallu se résigner et qui doit fournir au Trésor fédéral plusieurs centaines de millions par an, un nouvel appel au crédit était adressé au public, et d'autres titres de rente ont été ajoutés à ceux qui sont déjà en circulation.

Les dépenses allemandes sont divisées en dépenses ordinaires, transitoires, extraordinaires. Les deux premières catégories doivent être équilibrées par les recettes ordinaires, tandis que celles de la troisième sont couvertes par des ressources qui, pour la majeure partie, consistent en emprunts. La distinction des trois catégories n'est pas établie avec une bien grande rigueur, comme elle l'est par exemple en Russie, et on peut dire, jusqu'à un certain point, que c'est le mode de couverture des dépenses qui en dicte la classification

plutôt que leur nature même. Cette distribution de crédits de même ordre dans trois comptes différents complique l'étude des finances allemandes ; c'est ainsi que, pour établir le chiffre des dépenses militaires, il ne faut pas additionner moins de six chapitres ; les dépenses dites transitoires subsistent indéfiniment ; les dépenses extraordinaires se reproduisent avec une régularité qui n'en justifie guère le titre.

Si la dette allemande est pour la plus grande partie entre les mains de nationaux, de même que la dette anglaise est presque tout entière possédée par des sujets britanniques, il en est tout autrement des deux autres empires dont il nous reste à parler : la Russie et la Turquie. L'un des traits saillants de leurs finances est que la majeure partie de leurs créanciers sont des étrangers. En ce qui concerne la dernière, l'intervention extérieure n'a pas seulement consisté à lui prêter des capitaux, mais à administrer un certain nombre de revenus délégués par la puissance débitrice en garantie de ses engagements.

Le budget russe a suivi la règle commune et n'a cessé de croître. En apparence, il s'est même enflé plus vite qu'aucun autre ; mais il faut avoir soin d'observer que ce budget comprend deux énormes exploitations d'État : celle des chemins de fer et celle du monopole de l'alcool, qui forment comme deux budgets spéciaux englo-

bés dans les comptes généraux et dont les recettes, lorsqu'on veut se rendre compte de la charge réelle supportée par les contribuables, doivent être soigneusement distinguées de celles qui proviennent de l'impôt. Tout monopole contient bien une part d'impôt, puisque l'État n'accapare un produit qu'afin de pouvoir le vendre plus cher au consommateur que celui-ci ne le paierait s'il l'obtenait par le libre jeu de la concurrence commerciale ; mais ses recettes ne représentent que pour partie cet élément, et elles sont pour le reste l'expression de la valeur de la marchandise fournie à l'acheteur.

Le total du budget russe qui, en 1903, était de 5.420 millions, dépassait en 1910 7 milliards de francs, dont une faible partie, 320 millions, sont des dépenses extraordinaires. Ce budget est présenté en équilibre parfait, parce que les insuffisances sont couvertes par les fonds d'emprunt. Mais il n'y a pas toujours égalité entre les deux catégories : souvent les recettes ordinaires dépassent les dépenses de même nature et laissent un excédent qui s'impute sur le budget extraordinaire et permet alors de diminuer d'autant le recours aux ressources extraordinaires. Tel est, par exemple, le cas de l'exercice 1910, dont les recettes ordinaires laissent un surplus disponible de 26 millions de roubles, c'est-à-dire 69 millions de francs. Depuis 1903, ces excédents sont la règle : ils ont atteint à plusieurs reprises des chiffres élevés.

	MILLIONS de francs	MILLION de rouble
Recettes ordinaires.		
1. Impôts directs	529	198
2. Impôts indirects (parmi lesquels les douanes : 284 millions).	1.471	551
3. Droits et taxes (mutation, enregistrement).	408	153
4. Droits réguliers (monopole de l'alcool).	2.161	809
5. Domaine de l'État (chemin de fer, etc.).	1.897	710
6. Aliénation des propriétés domaniales.	3	1
7. Annuités de rachat	3	1
8. Recouvrement des débours effectués par le Trésor	261	98
9. Divers	40	15
Total des recettes ordinaires. . .	6.773	2.536
Recettes extraordinaires.		
10. Dépôts perpétuels à la Banque de Russie	5	2
11. Recouvrements sur fonds de subsistance.	22	8
12. A réaliser par voie d'emprunt	224	84
Total général des recettes. . .	7.024	2.630

(1 rouble = 2 fr. 67).

	MILLIONS de francs	MILLIONS de roubles
Dépenses ordinaires.		
1. Ministère de la Maison de l'Empereur.	43	16
2. Grands corps de l'Etat.	24	9
3. Saint-Synode	90	34
4. Ministère de l'Intérieur (y compris 60 millions de roubles pour les postes et télégraphes)	417	156
5. Ministère des Finances (y compris 200 millions de roubles pour le monopole des spiritueux	1.159	434
6. Ministère de la Justice	203	76
7. — des Affaires étrangères . . .	16	6
8. — de l'Instruction publique . .	206	77
9. — des Voies de communication (y compris 526 millions de roubles pour les chemins de fer de l'État . .	1.509	565
10. Ministère du Comm. et de l'Industrie.	107	40
11. Direction générale de l'Agriculture . .	230	86
12. — des Haras.	5	2
13. Ministère de la Guerre	1.300	487
14. — de la Marine.	254	95
15. Contrôle de l'Empire	27	10
16. Dette publique	1.087	407
17. Imprévus	27	10
Total des dépenses ordinaires. . .	6.704	2.510
[Excédent des recettes ordinaires : 26]		
Dépenses extraordinaires.		
18. Dépenses de la guerre japonaise (reliquat)	11	4
19. Matériel à acquérir par le ministère de la Guerre	133	50
20. Construction de voies ferrées	173	65
21. Versement à une Compagnie de chemin de fer	3	1
Total des dépenses extraordinaires.	320	120
Total général des dépenses	7.024	2.630

Les dépenses du budget extraordinaire sont sévèrement réglées en Russie. Des ordonnances très précises ont énuméré celles qu'il est permis de ranger sous cette rubrique qui ne comprend, en dehors de certaines dépenses militaires, que celles qui sont relatives aux constructions de voies ferrées, par exemple de la ligne de l'Amour, rendue nécessaire par l'abandon de l'Est chinois et qui s'achève en ce moment.

La marche ascendante du budget a été accélérée par la guerre contre le Japon, à la suite de laquelle les dépenses de l'armée ont été augmentées ; celles de la marine ont jusqu'ici été contenues dans des limites restreintes : elles ne sont inscrites en 1910 que pour 254 millions de francs. La Douma a montré un très vif désir de ne pas trop vite engager de ce côté les ressources de l'État.

La politique économique de la Russie n'a pas varié dans des proportions notables : elle a toujours eu un système de droits protecteurs qui frappent surtout les objets fabriqués, tandis qu'elle exporte régulièrement une quantité notable de céréales ; c'est l'excédent de ses exportations sur les importations qui lui permet de faire au dehors le service de sa dette extérieure, sans épuiser les réserves métalliques qu'elle a accumulées à la fin du XIXe siècle et qui constituent l'un des stocks de métal jaune les plus considérables qui soient au monde. Voici depuis 1904,

d'après le dernier rapport du ministre des finances, le tableau du commerce extérieur :

	EXPORTATION.		IMPORTATION.		EXCÉDENT D'EXPORTATION.	
	Millions de roubles.	Millions de francs.	Millions de roubles.	Millions de francs.	Millions de roubles.	Millions de francs.
1904 . .	1.006	2.682	651	1.738	355	944
1905 . .	1.077	2.875	635	1.695	442	1.180
1906 . .	1.094	2.920	801	2.138	293	782
1907 . .	1.053	2.811	848	2.264	205	547
1908 . .	996	2.659	899	2.400	97	259

Le change, dans ces derniers temps, est particulièrement favorable à la Russie, grâce à la bonne récolte de 1909.

La part des impôts directs dans le budget est faible ; ils ne fournissent que 529 millions de francs ; cela s'explique par la pauvreté des habitants dans un grand nombre de provinces et le désir du gouvernement de ménager le plus possible les paysans. Au contraire, les taxes sur la fortune mobilière ne cessent d'augmenter et le prélèvement sur les bénéfices des sociétés par actions atteint, dans certains cas, des taux excessifs. Les recettes brutes du monopole de l'alcool et des chemins de fer d'État représentent plus de la moitié du budget ; pour en dégager le produit net, il faut rechercher, dans les dépenses du ministère des finances et de celui des voies de communication, celles qui ont trait à ces deux

exploitations. Les annuités de rachat, qui ne figurent plus que pour 3 millions de francs aux recettes, s'élevaient jadis à un chiffre bien plus élevé ; c'était le prix que les serfs, affranchis il y a un demi-siècle, payaient pour l'acquisition des terres qui leur avaient été attribuées ; l'État leur avait avancé le prix et l'avait versé pour leur compte aux anciens propriétaires. Les dernières annuités n'ont pas été payées, le gouvernement en ayant fait remise aux paysans par une série d'oukases, avant l'établissement du budget constitutionnel. On sait que désormais celui-ci est voté par la Douma et le Conseil de l'Empire réorganisé par les lois dites fondamentales, au lieu d'être comme autrefois une simple émanation du pouvoir autocratique. C'était alors le tzar seul qui le sanctionnait tous les ans, après qu'il avait été préparé par le ministre des finances et étudié par le département d'économie de l'ancien Conseil de l'Empire.

Le budget ottoman n'a qu'une histoire bien courte : celui qui est reproduit ci-après n'est que le second de la période constitutionnelle ; il correspond à l'an 1326 de l'hégire et va du 14 mars 1910 au 13 mars 1911. Il se présente avec un déficit d'une centaine de millions de francs, qui ne doit pas surprendre si l'on songe à l'état chaotique dans lequel se trouvaient les finances turques depuis un temps immémorial. Dans ce budget

est renfermé celui du Conseil d'administration de la dette publique, dont le total s'élève à une centaine de millions. Le tout n'arrive encore qu'à une somme qui paraît modeste si on la compare à celle des trois autres empires que nous avons examinés : 800 millions de francs pour 30 millions d'habitants correspondent à 26 francs par tête, tandis que le même quotient pour l'Allemagne est de 56 francs, pour la Russie de 47 francs, pour l'Angleterre de 103 francs et pour la France de 107 francs. Mais le pays n'est pas encore organisé à la façon moderne, ses habitants ne connaissent pas, pour la plupart, les besoins auxquels ailleurs l'État a pris coutume de subvenir.

Les travaux publics se développeront certainement et demanderont des sommes tout autres que celles qui sont prévues aujourd'hui : à mesure que se construiront des routes, des chemins de fer, qu'une meilleure viabilité assainira les villes et les couvrira de constructions nouvelles, il sera possible de demander aux habitants des contributions plus fortes que celles qu'ils acquittent aujourd'hui. Les seuls impôts de quelque importance sont l'impôt foncier, la dîme sur les produits de la terre, les taxes sur le bétail, qui fournissent à eux trois presque la moitié des ressources budgétaires. Ils correspondent à un état social dans lequel la très grande majorité des habitants s'adonne aux travaux agricoles, et les citadins ne participent pas

BUDGET OTTOMAN 132…

100 piastres = 22 fr. 80 = 1 livre turqu…

Recettes.

	MILLIONS de francs	MILLIONS de piastres
Section I. *Contributions directes* :		
Impôt foncier	58	260
Impôts sur les professions	11	50
Exonération du service militaire, prestations, taxes sur les animaux	83	365
Dîmes	153	673
Impôts sur forêts, mines	5	24
Section II. Droits de timbre d'actes, d'enregistrement	25	112
Section III. *Contributions indirectes* : vins, alcools, douane, navigation	110	483
Section IV. Monopoles (sels, tabacs, poudres, hôtel des monnaies, postes, télégraphes, téléphones)	76	336
Section V. Produits des exploitations commerciales et industrielles de l'État . . .	9	40
Section VI. Produits des domaines	13	[illegible]
Section VII. Tributs : Égypte, Zerla, Chypre, Mont Athos, Samos	20	87
Section VIII. Divers, Banque agricole . .	26	113
	589	2 584

MARS 1910 AU 13 MARS 1911)

Millions de piastres réduits en francs.

Dépenses.

	MILLIONS de francs.	MILLIONS de piastres.
1. Finances (comprenant le service de la dette)	271	1.192
2. Defter-Hakani	3	11
3. Contributions indirectes	11	51
4. Postes et télégraphes	18	78
5. Grand Vizirat, Conseil d'État, Intérieur.	28	122
6. Sûreté générale	9	40
7. Affaires étrangères	5	21
8. Guerre	189	828
9. Artillerie	8	36
10. Gendarmerie	38	169
11. Marine	23	100
12. Cheik-ul-Islamat	11	48
13. Justice et cultes	17	75
14. Instruction publique	17	75
15. Forêts, mines, agriculture	9	37
16. Commerce et Travaux publics	20	89
17. Chemin de fer du Hedjaz	13	55
	690	3.027

aux charges publiques dans la même proportion qu'ailleurs ; ceci est vrai en particulier de la capitale, où c'est un fait avéré que l'assiette des taxes n'est pas en rapport avec les facultés de ceux qui les paient.

Quoi qu'il en soit, il est difficile de juger dès aujourd'hui le budget ottoman et de le comparer aux autres. Nous ne pouvons que reconnaître les résultats remarquables obtenus par les efforts combinés du ministre des finances Djavid bey et de son éminent conseiller, M. Charles Laurent : si la tranquillité politique continue à régner, si le nouveau régime asseoit définitivement son autorité dans certaines provinces turbulentes comme l'Arabie et l'Albanie, nous verrons sans doute s'accentuer la progression des recettes qui se constate déjà. Des réformes, d'autant plus efficaces qu'elles auront été plus mûrement étudiées et qu'elles seront appliquées par un personnel renouvelé, formé en partie à notre école, accroîtront la productivité des impôts existants et permettront d'en appliquer d'autres, qui, sans écraser le contribuable, lui demanderont une fraction de ce que la réorganisation du pays leur aura permis d'acquérir de richesse additionnelle.

A la suite des quatre budgets dont nous venons de parler, nous croyons utile de reproduire un résumé de celui de la France pour 1910, qui pré-

sente un total de dépenses de 4.186 millions et de recettes de 4.183 millions.

Ce budget ne s'équilibre à peu près que par une émission de 160 millions d'obligations à court terme. On peut espérer que les plus-values de la rentrée des impôts qui se succèdent régulièrement de mois en mois assureront cet équilibre : malheureusement des crédits supplémentaires viendront sans doute le compromettre une fois de plus. Contrairement à ce qu'on avance parfois à la légère, les impôts qui en France frappent la propriété sont très supérieurs aux taxes de consommation, qu'ils dépassent d'environ 300 millions : parmi les premiers nous rangerons :

	Millions de francs.
Les contributions directes et taxes assimilées.	583
L'enregistrement	692
Le timbre, l'impôt sur les opérations de bourse.	208
La taxe sur le revenu des valeurs mobilières .	100
qui fournissent un total de	1.583 mil.

Tandis que les secondes, c'est-à-dire :

Les douanes	510
Les contributions indirectes (bière, alcool, licences, impôts sur transports)	622
Les droits sur le sucre.	159
Ne rapportent au fisc que	1.291 mil.

Recettes.

	MILLION de francs
Contributions directes. Centimes d'État	533
Taxes assimilées aux contributions directes	50
Enregistrement	692
Timbre	108
Impôt sur opérations de bourse	10
Taxes sur le revenu des valeurs mobilières	100
Douanes	510
Contributions indirectes (bière, alcool, grande vitesse, licences)	622
Sucres	159
Monopoles et exploitations industrielles de l'État (allumettes, tabacs, poudres)	551
Postes, télégraphes, téléphones	346
Diverses exploitations (y compris ch. de fer)	15
Revenus du domaine de l'État	35
Forêts	55
Divers	69
Emprunt en obligations à court terme	160
Recettes d'ordres recouvrables en France	98
	4 183

Dépenses.

	MILLIONS de francs.
Dette consolidée à 3 p. 100 et amortissable	964
Dette viagère	305
Pouvoirs publics	20
Services généraux des ministères (y compris répartition entre les communes des sommes devenues disponibles par la suppression du budget des cultes)	48
Frais de régie, perception et exploitation des impôts et revenus publics (douanes, perceptions, manufactures d'allumettes, tabacs)	241
Remboursements, restitutions, non-valeurs	34
Ministère de la Justice	39
» des Affaires étrangères	20
» de l'Intérieur et des Cultes	162
» de la Guerre	872
» de la Marine	376
» de l'Instruction publique et des Beaux-Arts	303
» du Commerce et de l'Industrie	57
» du Travail et de la Prévoyance sociale	16
» des Colonies	101
» de l'Agriculture	50
» des Travaux publics, Postes et Télégraphes	578
	4.186

II

Comparons maintenant les éléments principaux de ces divers budgets et examinons d'abord les recettes.

Bien que la politique douanière des cinq pays soit différente, les sommes fournies par les droits d'importation ne présentent pas les écarts auxquels on pourrait s'attendre tout d'abord. Si nous mettons à part l'Empire ottoman, dont le commerce extérieur est encore peu développé et qui de plus est arrêté dans la libre fixation de ses tarifs par d'antiques arrangements avec les puissances (en ce moment même il négocie pour être autorisée à porter de 11 à 15 p. 100 le taux des droits), nous voyons que l'Angleterre tire des douanes 700 millions de francs, l'Allemagne 790, la Russie 755 et la France 510.

Tout en étant encore libre échangiste, la Grande-Bretagne a établi, sur un très petit nombre d'objets de consommation, des taxes telles que le produit en égale presque celui des innombrables droits perçus par l'Allemagne et la Russie, et dépasse de 40 p. 100 le montant encaissé en France de ce chef. Cela tient à la fois à l'activité de son commerce, à l'élévation des droits, notamment sur l'alcool, et à sa position insulaire qui rend la contrebande particulièrement difficile.

Les taxes de consommation internes fournissent :

	Millions de francs.	
En Allemagne .	1.012	(tabac, sucre, sel, alcool, bière).
En Angleterre.	950	(accise sur les spiritueux et la bière).
En Russie . . .	710	(boissons, tabacs, papier à cigarettes, sucre, naphte, allumettes).
En Turquie . .	7	(vins et alcools).
En France . . .	781	(bière, alcool, sucre, licences, impôt sur les transports en grande vitesse).

Les autres impôts appelés indirects, qu'il faut séparer des taxes de consommation proprement dites, et qui, comme les droits d'enregistrement et les taxes de mutation sont des impôts sur la propriété, donnent les résultats suivants :

	Millions de francs.	
Angleterre. .	175	(timbre et enregistrement).
Allemagne. .	180	(timbre des lettres de change, des arrêtés de bourse, des connaissements, etc.).
Russie. . . .	406	(timbre, enregistrement, greffe, droits sur les mutations, impôt sur les transports et les assurances).
Turquie . . .	25	(droits de timbre, d'actes, d'enregistrement).
France . . .	1.000	(enregistrement, timbre, opérations de bourse, valeurs mobilières).

On voit combien sur ce domaine la France perçoit plus qu'aucun autre pays, puisque celui qui vient immédiatement après elle, la Russie, n'atteint qu'aux deux cinquièmes de son chiffre, et que l'Angleterre et l'Allemagne ne perçoivent que le sixième environ. On s'explique dès lors que l'impôt sur le revenu proprement dit fournisse à l'Angleterre une somme bien plus élevée que notre taxe sur les valeurs mobilières qui figure dans le milliard ci-dessus pour 100 millions. Nos droits de mutation, notamment sur les immeubles, sont de véritables impôts sur le revenu, qui, pour n'être perçus qu'à intervalles plus ou moins rapprochés, n'en représentent pas moins un prélèvement notable et qui, dans les cas où les mutations sont fréquentes, correspondent à un taux énorme d'impôt annuel. Supposons, par exemple, qu'un immeuble change de propriétaire au bout de vingt ans, et calculons la charge que représente le droit de mutation français qui est d'environ 10 p. 100. Payer 10 p. 100 sur le capital en vingt ans, cela équivaut à payer 1/2 p. 100 chaque année. Si l'immeuble rapporte 3 p. 100, c'est un impôt du sixième, soit de 16,66 p. 100 sur le revenu ; s'il rapporte 4 p. 100, c'est un impôt du huitième, soit de 12 1/2 p. 100. En Angleterre les revenus les plus durement frappés, après la réforme de Lloyd George, le sont à raison de 8 p. 100 !

Si l'on additionne les 950 millions demandés à l'income-tax et les 200 millions de l'enregistrement, on arrive, pour la Grande-Bretagne, à une somme de 1.150 millions, qui ne dépasse que de 150 millions le produit de l'enregistrement en France.

Les monopoles d'Etat donnent les chiffres suivants dans les pays où il en existe :

	Millions de francs.	
Russie	1.917	(alcool).
Turquie. . . .	22	(sels et tabacs).
France	551	(allumettes, tabacs, poudre).

Si aucun monopole n'existe en Angleterre, nous y trouvons des revenus perçus du chef de l'impôt sur les boissons, qui, proportionnellement à la population, sont plus élevés que ceux de la Russie. Ceci démontre qu'il est toujours possible d'obtenir par l'impôt autant que par le monopole. Prenons pour exemple l'alcool : il rapporte à l'Angleterre, tant à la douane qu'au revenu intérieur (accise et droits de licence), 900 millions de francs, soit 21 francs par tête d'habitant ; des 1.917 millions qui sont le revenu brut du monopole russe, il faut déduire 535 millions de dépenses d'exploitation de toute nature, ce qui ramène le revenu net à 1.382 millions, soit 9 francs par tête d'habitant, moins de la moitié de ce que le fisc anglais retire de la même source.

Les droits de succession rapportent :

En Angleterre	550	millions de francs.
En Allemagne	50	—
En Russie	30	—
En France	350	—

En Allemagne, l'impôt ne frappe ni les successions en ligne directe ni les successions entre époux : il est dès lors facile de comprendre pourquoi le produit en est aussi faible. C'est au contraire une des matières imposables qui a été le plus frappée par le législateur anglais, dont le Parlement français, depuis 1901, ne cesse de suivre et parfois de dépasser l'exemple. Jusqu'à la fin du XIXe siècle les succcssions en ligne directe ne payaient en France pas plus de 1 1/4 p. 100 : le droit peut s'élever aujourd'hui jusqu'à 7 1/2 p. 100. Entre frères et sœurs il peut atteindre 18 1/4 p. 100 et, lorsque l'héritage est recueilli par des étrangers, 29 p. 100. En Angleterre le maximum est de 25 p. 100.

Nous ne comparerons pas les chiffres des recettes produites par les services publics, tels que ceux des postes, télégraphes, téléphones ; il convient de déduire de ces recettes les dépenses d'exploitation et de considérer le revenu net qui subsiste ; encore faudrait-il avoir soin d'examiner si les dépenses comprennent bien toutes celles qui doivent entrer en ligne de compte, notamment celles de premier établissement. D'autre part les taxes

postales et télégraphiques sont aujourd'hui presque unifiées dans les divers pays, et la charge qu'elles imposent à leurs habitants est sensiblement la même.

Les dépenses méritent à leur tour que nous y arrêtions notre attention et que nous les classions en grandes catégories ; avant tout celles qui sont causées par les armements terrestres et navals, par l'entretien de l'armée et de la flotte ; une fraction du service de la dette publique, bien qu'il ne rentre pas directement dans cette classe, devrait cependant y être jointe, car la majeure partie des emprunts a été contractée pour subvenir à des dépenses de cet ordre, achat d'armes et de munitions, de navires, construction de forteresses, liquidation des guerres passées, préparation des campagnes à venir. Il ne faut en excepter que les titres émis pour subvenir à des travaux d'utilité publique : les Etats qui ont un domaine industriel, qui exploitent par exemple leurs voies ferrées, ont besoin à cet effet de capitaux considérables qui, dans certains cas, peuvent être productifs et qui justifient des emprunts devant alors être distingués de ceux qui n'ont d'autre but que de combler des déficits budgétaires ou de subvenir à des dépenses militaires.

Voici d'abord les sommes inscrites dans les budgets de 1910 pour l'armée et la marine :

TABLEAU

DES DÉPENSES DE LA GUERRE ET DE LA MARINE (BUDGETS 1910)

	Angleterre.	Allemagne.	Russie.	Turquie.	France.
Population (millions d'habitants)	43	65	150	30	39
Armée (dépense totale) (millions de francs)	687	1.000	1.433	200	872
Armée (francs par tête d'habitant)	15.97	15.55	9.50	6.66	22.35
Marine (dépense totale) (millions de francs)	875	553	253	25	376
Marine (francs par tête d'habitant)	20.34	8.52	1.68	0,82	9.65
Total des dépenses militaires (millions de francs). .	1.562	1.553	1.686	225	1.248
(Francs par tête d'habitant).	36.41	24.07	11.18	7.48	32

Nous avons réuni les dépenses des budgets ordinaires et des budgets extraordinaires ; en réalité nous devrions y joindre le chiffre des pensions militaires qui, pour l'Allemagne, s'élève à 125 millions de francs, pour la France à 180 millions. Nous avons ajouté au tableau le chiffre de la population des cinq pays, qui nous permet de dégager la charge comparative de chacun d'eux du chef des dépenses militaires. L'Angleterre vient en tête avec une dépense

de 36 fr. 41 par tête d'habitant ; la France la suit de près avec son chiffre de 32 francs, tandis que l'Allemagne, qui dépense à peu près la même somme totale que l'Angleterre, grâce à son énorme population, ne fait supporter à ses contribuables qu'un sacrifice de 24 francs par tête, inférieur du quart au nôtre, et du tiers à celui des Anglais. La Russie, qui a le plus fort budget militaire, a au contraire un quotient individuel très faible, 11 fr. 18, qui n'est supérieur qu'à celui de la Turquie.

Les dépenses de la dette publique se répartissent comme suit :

	TOTAL	INTÉRÊT Millions de francs.	AMORTISSEMENT
	—	—	—
Allemagne. . . .	277	237	40
Angleterre. . . .	626	450	176
Russie	1.087	1.015	72
Turquie	188	150	38
France	1.269	1.219	50

La nation qui consacre de beaucoup la plus forte somme à l'amortissement est l'Angleterre, non seulement en proportion de la charge totale de sa dette, mais d'une façon absolue.

Les dépenses générales d'administration s'élèvent :

En Allemagne à . . .	57	millions de francs.
En Angleterre à . . .	863	—
En Russie à	1.970	—
En Turquie à.	264	—
En France à	1.326	—

Nous avons compris dans ces dépenses celles des pouvoirs publics, des ministères des affaires étrangères, de l'intérieur, des cultes, de la justice, de l'instruction publique, du commerce, de l'agriculture, des travaux publics, des colonies ; mais nous n'y avons pas fait figurer les budgets des chemins de fer exploités par l'Etat et dont les charges sont en général plus que couvertes par les recettes. Nous avons également exclu les dépenses d'exploitation de services telles que celles des postes, télégraphes, téléphones, généralement équilibrées et même dépassées par les recettes brutes, et celles des monopoles d'Etat, qui laissent toujours un excédent. Il faut remarquer que dans le budget d'un Etat fédéral comme l'Allemagne ne figurent point un grand nombre de dépenses telles que celles de l'instruction publique et de la justice (sauf celles de la Cour suprême), qui sont du ressort des Etats particuliers ; la comparaison avec d'autres pays où ces dépenses sont supportées en totalité ou en partie par le pouvoir central n'est dès lors plus exacte.

La catégorie des dépenses dites sociales, dont l'apparition dans les budgets est de date récente, est fort intéressante à examiner : elle ne peut être dégagée que des budgets allemand, anglais et français. La Turquie a assez de peine à mettre ses finances en équilibre pour ne pouvoir songer encore à une législation de ce genre, et la Rus-

sie, qui a des ressources spéciales pour soutenir certains établissements de bienfaisance en dehors du budget général, n'inscrit dans celui-ci aucune somme pour les objets philanthropiques qui ailleurs tiennent aujourd'hui une place plus ou moins grande. Peut-être serait-il exact de dire que le jour où un oukase du tzar fit remise aux paysans du solde des annuités encore dues par eux du chef de l'achat des terres qui leur avaient été concédées après 1861, il inscrivait au budget la première dépense sociale, sous forme d'une subvention accordée aux paysans ; mais il n'y a plus lieu d'insister sur ce point, aujourd'hui où le terme assigné par les oukases libératoires de l'empereur Alexandre II au versement de ces annuités est atteint et dépassé. L'Allemagne, au XIXe siècle, a été la première des grandes nations à entrer dans la voie de ces dépenses par sa législation sur les assurances, mais elle est aujourd'hui singulièrement distancée dans cette voie par l'Angleterre et la France. L'empire allemand contribue aux pensions d'invalidité, l'Angleterre accorde des pensions de vieillesse, la France a des lois d'assistance aux vieillards et aux enfants, de secours médicaux et, depuis le mois d'avril 1910, une loi de retraites ouvrières et paysannes. Voici les sommes inscrites au budget de ces trois puissances pour ces divers objets :

	Millions de francs.	Ferme par tête d'habitant.
Allemagne . . .	85	1 fr. 20
Angleterre . . .	225	5 60
France	200	5 10

A la somme déjà inscrite au budget français de 1910, nous avons ajouté celle de 130 millions, qui est le montant auquel on estime que s'élèvera, au début, la contribution du Trésor aux dépenses des retraites. Dès 1891, l'Etat français avait accordé une majoration aux retraites d'invalidité liquidées par la Caisse nationale des retraites ; puis il avait alloué des subventions aux communes et aux départements qui organisent un service de pensions ; il participe aux dépenses de la loi d'assistance médicale gratuite, il donne des subsides aux mutualités : à la fin du XIX[e] siècle, il dépensait de ce chef 14 millions. Ce chiffre a été doublé par les lois des 27 et 28 février 1904 qui instituent l'assistance aux enfants. La loi du 14 juillet 1905 organise l'assistance aux vieillards et incurables indigents qui, à elle seule coûte 27 millions. En 1910 le total des dépenses sociales prévu était d'environ 70 millions : nous l'avons porté à 200 millions pour le motif que nous venons d'indiquer ; la dépense des retraites ouvrières ne sera pas encore effective en 1910 ; mais le deviendra probablement au cours du second semestre 1911.

III

La voie dans laquelle sont entrés aujourd'hui les budgets est pleine de menaces pour le contribuable : une lutte sourde est engagée entre le fisc, désireux de s'assurer des ressources de plus en plus fortes, et les particuliers, individus ou sociétés privées, qui voudraient soustraire à l'avidité du gouvernement le fruit de leur labeur et ne pas se voir dépouiller par lui. L'impôt sur le revenu qui s'élève jusqu'à 8 p. 100 en Angleterre, les taxes successorales qui atteignent parfois 29 p. 100 en France, les impôts russes sur les bénéfices des sociétés qui emportent jusqu'à 15 p. 100 de leurs profits, sont des exemples de l'exagération à laquelle les lois modernes peuvent être amenées en cette matière. Sans vouloir faire ici d'incursion sur le domaine de la politique étrangère, nous avons le droit de penser qu'une limitation des armements, dont les plus forts seuls pourraient prendre l'initiative, serait un remède à ce fléau. Mais, dans l'état présent du monde, il y a peu de chances pour que ce rêve soit réalisé d'ici à longtemps.

C'est ailleurs qu'il convient de chercher à soulager les budgets et à diminuer les milliards demandés aux habitants de chaque pays : c'est en réduisant les exploitations d'Etat, en circonscrivant le domaine des industries que l'on fait

diriger par des fonctionnaires, au lieu de laisser le champ libre à l'initiative privée, que le mal peut être enrayé.

L'institution de monopoles d'Etat est aussi l'une des formes dangereuses de la fiscalité moderne qui, sous prétexte d'assurer au Trésor des recettes qui ne pèseront pas sur les contribuables, confisque peu à peu certaines branches de l'activité particulière : non seulement elle retire alors à toute une classe d'individus les moyens d'existence ou ne leur laisse d'autre alternative que de s'enrôler dans le corps des fonctionnaires, mais elle noie dans un budget les comptes d'une industrie qu'il devient extrêmement difficile de contrôler et dont les dépenses, cachées souvent dans divers chapitres éloignés les uns des autres, n'apparaissent plus assez clairement pour que l'on arrive sans une étude approfondie, à établir le bilan vrai d'une exploitation.

Il est presque toujours possible d'obtenir par l'impôt les mêmes résultats financiers que par le monopole, et nous n'avons pas besoin d'insister sur les avantages économiques du premier par rapport au second. Le tabac donne à l'Angleterre 400 millions, à la France à peu près autant : mais chez nous le commerce en est absolument interdit, et la culture ne peut s'en faire qu'avec la permission et sous la surveillance étroite de l'administration.

On cite avec admiration le chiffre de 1.300 mil-

lions net que rapporte le monopole de l'alcool à la Russie, mais rien ne prouve que l'établissement d'un droit équivalent au bénéfice réalisé par le Trésor ne lui fournirait pas les mêmes ressources. Il est évident, d'autre part, que le but moralisateur annoncé par ceux qui instituèrent ce monopole n'a pas été atteint et que la consommation des spiritueux n'a pas diminué dans l'Empire.

Quant aux chemins de fer, qui constituent l'industrie dont les Etats modernes s'emparent le plus volontiers et qui, dans certains pays, semble leur donner de brillants résultats, il convient de faire bien des réserves sur la convenance qu'il y a à la remettre entre leurs mains. Nous ne parlons pas ici de l'exploitation elle-même, qui devient à coup sûr plus arbitraire du jour où elle est dirigée par des fonctionnaires irresponsables et où le public n'a plus aucun recours contre leurs actes, mais seulement du côté financier. Le pays où le système a donné les meilleurs résultats est la Prusse, où le sérieux et la discipline des fonctionnaires est proverbiale, et où le réseau a été acquis, pour la majeure partie, par le gouvernement dans des conditions extraordinairement favorables, à un prix très bas, à la veille de l'énorme expansion industrielle du royaume. Il s'est donc trouvé que l'affaire était excellente, c'est-à-dire que le trafic a augmenté dans des proportions inattendues et que l'excédent des recettes sur les frais d'exploitation a représenté

des sommes bien supérieures à l'intérêt de celles qui avaient été déboursées pour l'acquisition ou la construction des lignes. Mais ce sont là des circonstances exceptionnelles et qui ne se sont guère reproduites dans d'autres pays possesseurs ou acquéreurs d'un réseau d'État. Et encore convient-il d'observer que les dépenses de premier établissement, toujours et constamment nécessaires en matière de chemins de fer, viennent compliquer la situation et diminuer singulièrement, au point de vue budgétaire, les avantages des excédents de recettes. Tous les ans, la Prusse est obligée d'emprunter pour les travaux à entreprendre sur ses 35.000 kilomètres de voies, et cette nécessité pèse sur son crédit de la façon la plus fâcheuse. Tout récemment, un membre de la Chambre des Seigneurs de Prusse, M. de Gwinner, a violemment attaqué l'administration des chemins de fer en l'accusant de mal gérer la partie financière de son œuvre et en montrant combien les résultats obtenus sous ce rapport en France d'une part, aux États-Unis de l'autre, étaient supérieurs.

Mais si telle est la situation dans le pays le plus favorisé, quels ne sont pas ailleurs les inconvénients du système. En Russie, une partie du réseau d'État avait d'abord été acquise dans des conditions favorables, se rapprochant, dans une certaine mesure, de celles de la Prusse ; mais des constructions comme celles du transcaspien

et surtout du transsibérien ont bouleversé la situation financière et, de l'aveu même des ministres, transformé les excédents antérieurs en déficits. Voici comment se présente la situation en 1909 : si l'on établit le bilan des chemins d'Etat russes d'une façon commerciale, c'est-à-dire en faisant entrer en ligne de compte l'intérêt des capitaux dépensés pour la construction ou l'acquisition du réseau, on trouve que l'exploitation se solde par une perte. En effet :

		Millions de francs.
Les dépenses d'exploitation proprement dites se sont élevées à		1.212
Les gratifications, pensions, contrats, à . . .		32
Les travaux neufs, à		200
Les intérêts et amortissement du capital, à.		323
		1.767
D'autre part, les recettes d'exploitation étaient prévues pour.	1.503	
Et l'impôt de la grande vitesse pour.	40	1.543
Il en résulte une insuffisance de. . . .		224

Et encore, d'après même le document officiel, le montant inscrit pour le service du capital est-il loin de correspondre à la totalité de ce que l'Etat a dépensé de ce chef. Le gouvernement russe s'est si bien rendu compte du danger permanent qui résulte pour ses finances de cet état de choses, qu'il songe à affermer à des compagnies particulières certaines portions de

son réseau et à s'adresser à l'industrie privée pour la construction de lignes nouvelles.

Les excès de l'étatisme, qui n'est autre chose que l'application des doctrines socialistes, se font particulièrement sentir sur les finances publiques. Les conséquences n'en apparaissent malheureusement pas clairement à la masse des contribuables, qui ne sait pas ce que c'est qu'un budget et qui n'est pas capable d'aller rechercher dans la complication des comptes nationaux les répercussions de mesures économiques ou plutôt anti-économiques.

Il n'y a pas deux ans que le réseau de l'Ouest a été racheté par l'Etat français ; combien de nos compatriotes sont en mesure de connaître la situation vraie de ce chemin de fer, de définir la place qu'il a prise dans notre budget et de prédire les conséquences proches et lointaines, pour nos finances, de cette opération aventureuse, votée par la Chambre dans l'ignorance la plus complète et par le Sénat à contre-cœur, à trois voix de majorité, et pour des raisons politiques et non pas financières ? Déjà au budget de 1910 il a fallu prévoir une insuffisance de 51 millions, qui est inscrite aux dépenses du ministère des travaux publics et qui n'est qu'une faible part des sommes auxquelles il faut nous préparer à voir s'élever le déficit du réseau de l'Ouest-Etat. Le travail des hommes soucieux des intérêts généraux devrait consister à étudier à fond une

question de ce genre, à la présenter d'une façon limpide au public et à lui montrer les périls de la route sur laquelle on l'entraîne ; que l'exemple de la Russie nous serve à cet égard. Et inversement que celui de l'Angleterre nous apprenne que, si une grande nation peut supporter sans trop de souffrances des augmentations de charges véritablement effrayantes, c'est parce que l'Etat n'y est pas encore transformé en industriel, qu'il y laisse le champ libre à toutes les initiatives privées, et que son tarif douanier admet en franchise les objets essentiels d'alimentation et les matières premières ; grâce à ce régime, les industries de transformation prospèrent sur son territoire et les commerçants du monde entier viennent s'approvisionner chez elle.

D'autres leçons se dégagent encore de l'étude des cinq budgets qui, dans leur diversité, nous offrent l'occasion de vérifier l'exactitude et la sagesse des règles que nous dictent la science financière et l'expérience des nations. Les pays qui laissent leur dette croître indéfiniment sont dans une situation inférieure à celle des peuples soucieux de ne pas laisser ce fardeau s'aggraver sans cesse et écraser non seulement les générations présentes, mais aussi celles qui doivent leur succéder. Ici encore la Grande-Bretagne peut être citée comme ayant su rester fidèle à ce que l'on appelle la politique d'amortissement : les ministères les plus avancés se proclament, sous

ce rapport, fidèles aux mêmes principes que les conservateurs. M. Asquith faisait avec fierté, avant de quitter la Chancellerie de l'Echiquier, le compte des deux milliards qu'il avait rayés du Grand Livre depuis la fin de la guerre du Transvaal et M. Lloyd George, tout en réduisant de 75 millions la dotation de l'amortissement, la maintient encore à un chiffre qui doit faire envie à tous les ministres des finances du continent.

L'Allemagne nous offre le contraste d'une situation économique brillante sous certains rapports et d'un état financier peu satisfaisant. Le motif de ce contraste est double : l'expansion industrielle, la mise en œuvre de ressources naturelles considérables, ont porté à des chiffres énormes la production des mines, des houillères et des usines ; mais, d'autre part, l'élévation du tarif douanier a rendu la vie très chère et a diminué indirectement la marge des profits pour les entrepreneurs. En même temps le gouvernement ne s'est pas arrêté dans la voie des dépenses et, ne voulant pas trop mécontenter des contribuables peu disposés à laisser charger de taxes nouvelles certains objets de consommation, a eu régulièrement recours à l'emprunt. Certes la dette allemande est légère en comparaison de la nôtre, mais la croissance en a été extraordinaire, et il est dangereux d'ériger en principe la coutume d'équilibrer les budgets en rouvrant chaque année le Grand Livre.

La Russie arrive dans son budget à un total de 7 milliards qui déconcerte au premier abord; mais il ne faut pas perdre de vue que la plus grande partie des recettes y est due à des exploitations industrielles. L'avenir des finances moscovites est dans le développement de la valeur de l'immense territoire sur lequel la substitution de la propriété individuelle à la propriété collective va se poursuivre méthodiquement et transformera peu à peu les conditions de travail et par suite les facultés contributives des habitants. Lorsque le paysan sera assuré de conserver pour lui et les siens les terres qui lui auront été définitivement accordées, il pourra payer au Trésor des impôts dont le chiffre se rapprochera peu à peu de celui que le fisc prélève, sans souffrance pour les agriculteurs, en France, en Allemagne, en Angleterre. Il en résultera une amélioration considérable du budget, qui trouvera là une ressource durable et certaine.

La Turquie nous donne l'exemple des résultats qu'une administration intègre obtient en peu de temps. Deux ans à peine sont écoulés depuis que ses finances ont été réformées, et déjà les sources de revenus semblent plus abondantes, les anciens impôts sont plus productifs et l'idée de nouvelles taxes paraît justifiée aux yeux mêmes des contribuables par les garanties de justice dans la perception qui leur sont données.

A des points de vue divers, le cycle des confé-

rences de 1910 à l'Ecole des Sciences politiques s'est donc utilement déroulé devant les nombreux auditoires qui les ont applaudies. Tout en leur donnant une description fidèle, un tableau animé des organismes financiers qu'il passait successivement en revue, il nous a permis de faire de fréquents retours sur nous-mêmes : en cette matière plus qu'en aucune autre, il est bon de profiter de l'expérience d'autrui. Bien que la sagesse des nations assure que cette expérience ne serve pas plus aux peuples qu'aux individus et qu'ici comme ailleurs il faille avoir souffert pour ouvrir les yeux aux dangers de certaines théories imprudemment appliquées, nous croyons que le spectacle des maux du voisin peut avoir une influence salutaire sur notre propre conduite. Nous serions, pour notre part, presque tentés de croire que l'enseignement de l'Ecole, dont les quatre conférences ont été en quelque sorte le rayonnement, n'a pas été complètement étranger aux dispositions que révèlent les dernières élections législatives : de l'avis général, la France a manifesté sa volonté de voir le Parlement s'arrêter dans la voie des changements téméraires, qui entraînent des dépenses illimitées ; elle a signifié son veto aux idées de monopoles d'Etat. Comme l'écrivait hier M. Paul Leroy-Beaulieu : « Le pays veut faire halte dans la voie des improvisations fiscales et sociales. »

Nous terminons nos propres conclusions par

cette agréable constatation et nous répéterons aux jeunes gens qui se pressent dans nos amphithéâtres et qui s'y préparent à la vie politique, qu'ils ne sauraient rendre à leur patrie de plus signalé service que celui de la guider, forts de l'étude approfondie qu'ils auront faite des budgets des autres nations et du nôtre, dans la voie de la sagesse financière, c'est-à-dire de la modération dans les dépenses, de la prudence dans la taxation et de la lutte obstinée contre l'accroissement de la dette publique.





TABLE DES MATIÈRES

IV. L'ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE EN RUSSIE

Conférence de M. Arthur RAFFALOVICH.

Correspondant de l'Institut de France.

EVREUX, IMPRIMERIE CH. HÉRISSEY, PAUL HÉRISSEY, SUCC^r

